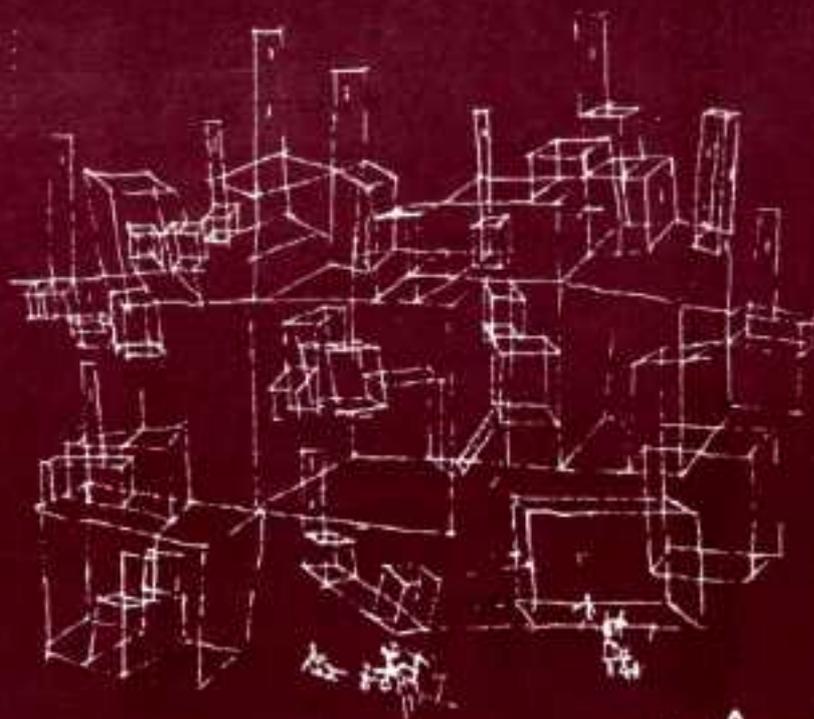




CUADERNOS DE
ORDENACION DEL
TERRITORIO

JUNIO DE 1981

NUMERO 0



NUEVAS
TENDENCIAS *del*
PLANEAMIENTO

PORTADAS
CIUDAD CON ATALAYAS
PAUL KLEE
1929
—
ORDENANZAS DE INDIAS

DISTRIBUCION

ESTA REVISTA A PARTIR DE SU PROXIMO NUMERO INDICARA LAS LIBRERIAS Y POBLACIONES DONDE SUS LECTORES LA PODRAN ENCONTRAR REGULARMENTE.

CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO C O T

Edita Fundicot

Fundación para la Investigación y el Conocimiento de la Ordenación del Territorio.
Apartado de correos 8324

Colectivo de redacción

Ana de Arana, Juan Pablo del Río y miembros asociados de Fundicot.

Diseño y maquetación

Norberto Spagnuolo

Imprime

ADOSA, Príncipe de Vergara 210

Colaboradores

Laureano Lázaro
Antonio Serrano

NOTA:

Todas las ilustraciones han sido tomadas de libros y publicaciones varias y especializada en el tema, suficientemente conocidos y ampliamente reproducidos.



PRESENTACION

¿Qué es FUNDICOT? se preguntará el lector.

¿Qué se pretende con esta nueva revista?

Pues bien, los fines de FUNDICOT son promover y difundir el conocimiento, el estudio y la investigación de la Ordenación del Territorio.

Tiene en su haber la promoción y consecución de seis Cursos de Especialización Postgrado en la materia. A esta experiencia pedagógica y formativa, y dentro de su línea de contribución a la difusión y conocimiento de la Ordenación territorial, se añade hoy un nuevo intento: estos CUADERNOS.

Ellos no son sino la plasmación del deseo de ampliar sus horizontes y objetivos, ofreciendo un instrumento para el análisis y la explicación de las condiciones existentes en el territorio, de los efectos y consecuencias de épocas anteriores, de la constatación de problemas y desequilibrios que un desarrollo con cortas miras sociales y claros condicionamientos políticos dibuja especialmente, un desarrollo "milagroso" y eficaz a corto plazo pero olvidado del otro conflictivo objetivo, la equidad redistributiva, por otra parte más lento y problemático para espectaculares resultados e imposible para el reparto de prebendas entre unos pocos.

Pero la comprensión de la inutilidad y obsolescencia de un modelo ya no basta a estas alturas. Las necesidades sociales y los cambios políticos precisan de respuestas y de nuevas formas de hacer. La crisis generalizada coadyuba a ello.

Este reto es recogido por FUNDICOT, que comprendiendo las posibilidades que un medio de información y comunicación proporciona, impulsa e inicia esta publicación, planteándose el cubrir un espacio como una avanzada en el debate, y como una oportuna plataforma especializada para una tarea colectiva que se nos presenta como urgente.

Nuestra salida es pues también una llamada no sólo a técnicos y especialistas sino a cuantos piensen que la construcción y transformación del espacio es una aportación común, como forma de unir teoría y práctica política, proponiendo problemas, soluciones y alternativas concretas.

FUNDICOT agrupa también a profesionales que en calidad de Miembros Asociados se hallan extendidos por todo el mapa español, y que serán los encargados de mantener una comunicación enriquecedora de las diversas experiencias que la pluralidad de nacionalidades y pueblos diferenciados de nuestro territorio nos puedan proporcionar.

Si el español siempre que le fue permitido tuvo vocación europea y extranje-rizante, FUNDICOT es igualmente ambiciosa y abre su edición a un inter-cambio y conexión con organismos y profesionales de allende las fronteras, que permitiendo aproximaciones, comparaciones y contrastaciones de accio-nes y planes contribuyan y faculten la información para el avance del hacer y el conocimiento científico y humano.

Finalmente, el que todos vosotros lectores nos deis vuestro apoyo, vuestras críticas y vuestras sugerencias, hará posible que nuestro proyecto se haga realidad y llegue a buen puerto. Y sobre todo el que cumplamos la función social, científica e informativa que nos proponemos al tener la impertinencia de sacar a la calle más papel escrito, cuando todos tenemos tanto que leer y tan poco tiempo.

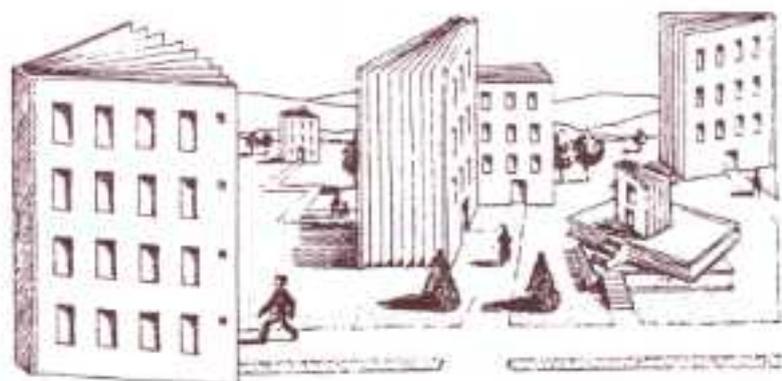
Gracias.

FUNDICOT



SUMARIO

Presentación de la Revista	1
Presentación al número <i>J. Pablo del Río Didier</i>	4
¿Necesitan los planificadores una teoría del planeamiento? <i>Michael Hebbert</i>	9
La crisis de las ideologías convencio- nales del planeamiento. <i>José M^o Ureña Francés</i>	17
COT INFORMA	30
Sociología y planeamiento. Las nuevas tendencias. <i>Jesús Leal Maldonado</i>	31
Conflictos El Dolo-Municipio: Marco para el planeamiento. <i>Bernardo Yvazenza Acha</i>	39
Nuevo Planeamiento y comunidades autónomas <i>Joaquín Clusi i Orriach</i>	49
El programa de Planeamiento Urba- nístico de la Generalitat de Cata- lunya. <i>Lluís Cantalops i Valeri</i>	55
Criterios y objetivos para la revisión del Plan General de MADRID. <i>Eduardo Mangoda Samain</i>	59





PRESENTACION AL NUMERO: VIEJOS PROBLEMAS/NUEVAS TENDENCIAS

Juan Pablo del Río Disdier
(Del colectivo de redacción)



Proponer como tema inicial de reflexión en este primer número de CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO el del *Planeamiento y sus nuevas tendencias* supone ciertamente un indudable riesgo, tanto puramente editorial como de carácter académico-científico; sin embargo, se trata de un riesgo que no esconde por ello lo que de atractivo y pleno de interés ofrece tal tema de estudio, una vez valorada la importancia del momento, y la perspectiva que supone un estado de planeamiento irresuelto como amplia problemática abierta en el seno de nuestras sociedades, en un horizonte de profundas transformaciones y cambios en el campo de las ciencias sociales, y en general, en los modos de vida de la sociedad actual.

Es por ello, por esa conciencia de que el tema sigue y seguirá abierto, —a caballo entre la complejidad y la conflictividad, entre la dinámica social y el estado de conocimientos científicos y posibilidades de aplicación y ejecución propias de toda área de análisis—, que CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO reci-

be hoy en sus páginas las colaboraciones y aportaciones que sobre el tema tuvieron como lugar de encuentro las Jornadas sobre Nuevas Tendencias en el Planeamiento que organizadas con la colaboración del CEOTMA y FUNDICOT tuvieron lugar los días 30 de junio, 1 y 2 de julio de 1980, en el marco de la clausura del V Curso de Ordenación del Territorio.

Se ha venido a completar el carácter monográfico del número con una muy valiosa aportación a nuestro parecer al tema por parte de un reconocido estudioso de la teoría del planeamiento, *Michael Hebbert*, de quien se ofrece el texto transcrito de la conferencia que con el título "¿Necesitan los planificadores una teoría del planeamiento?" tuvo lugar el 8 de mayo de 1979, en el IV COT. En un texto pleno de interés por su originalidad y en cierto modo estilo desenfadado de reflexión sobre la naturaleza y significado del planeamiento, se presentan las pautas recientes que sitúan el estado irresuelto del planeamiento hoy. Se cuestionan así muchos de los dogmas y puntos de referencia que

podrían parecer difícilmente cuestionables, proponiendo elementos de reflexión que se centran sobre todo en el reconocimiento de partida de la complejidad del mundo real que supone la sociedad y ante el que se halla el planificador, personaje clave aunque no por ello menos problemático e incluso enigmático en la razón y labor del planeamiento. En definitiva, se trata de considerar como tema central la creencia en la necesidad y validez que una dimensión política, —en un sentido amplio y no restrictivo—, tiene en la configuración y disposición de una teoría de la toma de decisiones.

José María de Ureña Francés, en "La crisis de las ideologías convencionales del planeamiento", efectúa un repaso de las razones y lógicas de cambio que subyacen a la crisis del urbanismo, a través de la ligazón entre movimientos sociales y corrientes de pensamiento y análisis contemporáneos. A través del estudio de la génesis y naturaleza de la metodología, se ahonda en una aportación sobre el sentido de racionalidad, naturaleza del conocimiento de todo proceso social, —base del planeamiento—, y ligazón consiguiente entre teoría y método, entre reflexión y práctica.

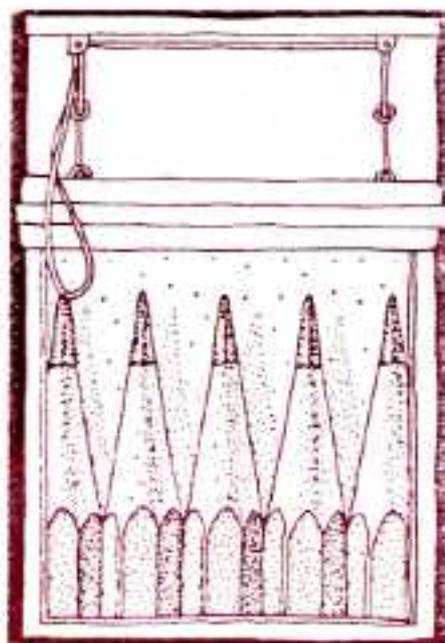
En "Sociología y planeamiento", *Jesús Leal* se adentra en la interrelación entre los cambios económicos y sociales y su repercusión entre las tendencias dominantes en planificación, a lo que une reflexiones sobre el tema delicado de la autonomía científica de la Ordenación del Territorio, en las coordenadas del desarrollo de las Ciencias Sociales, todo ello en un contexto que actúa de importante condicionante como es el de una crisis económica generalizada en el horizonte social contemporáneo.

Sobre los problemas y contradicciones que viene a darse en un marco como el configurado por la distinción entre los niveles de la Administración se refiere *Bernardo Ynzenga* en su artículo "Conflictos Estado-Municipio: Marco para el planeamiento", en el que profundiza sobre el significado de los mecanismos de control del sistema productivo y división del trabajo/delegación de competencias, procediendo a una discusión sobre los términos de contradicción en que se sitúa la organización espacial en las actuaciones de

los agentes que intervienen sobre ese espacio, y en suma, los conflictos y problemas que aparecen en torno al uso de los recursos públicos, todo lo cual confluye en una situación presente caracterizada, en síntesis, por "una diferencia artificialmente exagerada entre atribuciones y recursos, entre protagonismo aparente y capacidad autónoma real, entre independencia y dependencia efectiva. Un panorama de contrastes en el que radica la debilidad y la fuerza de los actuales Ayuntamientos".

Fruto de las intervenciones realizadas en la mesa redonda que sobre "Nuevo Planeamiento y Comunidades Autónomas: la Generalitat de Cataluña" tuvo lugar en las citadas Jornadas se ofrecen las dos transcripciones de *Joaquín Chusa i Oriach* y *Lluís Cantallops*, centradas respectivamente sobre el conjunto de condiciones económicas del Sector Público en que tiene lugar el planeamiento y la gestión urbana desde el nivel de administración de la Generalitat de Cataluña, en un marco de tratamiento válido para la mayoría de los municipios españoles, y en el segundo caso, sobre el programa de planeamiento urbanístico de la Generalitat de Cataluña.

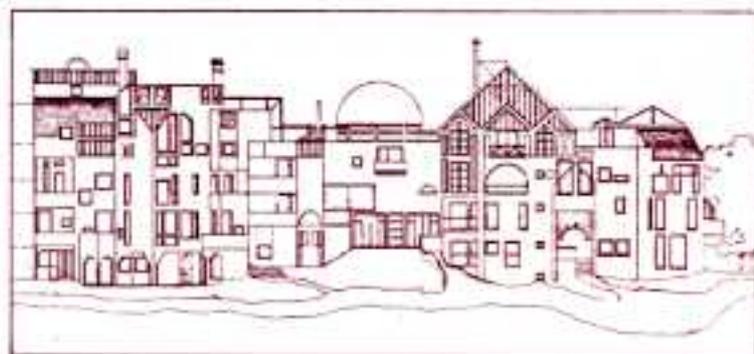
Por último, se incluye una última intervención en otra de las mesas redondas, "Ayuntamientos democráticos y nuevo planeamiento: el caso de Madrid"; se trata del artículo de *Eduardo Mangada* "Criterios y objetivos para la revisión del Plan General



de Madrid", en el que se exponen criterios y valoraciones sobre el proceso de revisión del Plan General, tema de singular significado y repercusión por su carácter no sólo urbanístico sino también político. Somos conscientes desde CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRITORIO de la limitación de ofrecer una sola de las posiciones en el debate, a veces excesivamente simplificado en la conveniencia o no de la "revisión a trozos", lo que en nada ayuda a su mejor desarrollo y resolución; habiendo sido imposible la inclusión de las otras intervenciones, ello obliga a volver en una próxima ocasión en estas páginas sobre el tema.

Llegados aquí, y como más arriba se dejó escrito, es claro que el debate continúa abierto, y el panorama de Nuevas Tendencias (a veces no tan nuevas, son muy viejos los problemas) es en todo momento susceptible de recomponerse. En el actual momento, si se nos permite la expresión, este "cabalgar en la crisis" se hace a veces especialmente difícil y penoso, lo primero por lo que de falta de resolución de problemas inaplazables teóricos y prácticos implica, y lo segundo, por lo que de irreversible y comprometedor supone la conflictividad y desastre a veces de la gestión, y en todo caso, el significado y condicionamiento que tienen la ineficiencia en lo político y administrativo y la falta de calidad en el análisis y el diseño del territorio y el espacio.

En cierto modo, padecemos las consecuencias de encontrarnos ante vías irresueltas, encrucijadas sin decisiones, una vez agotadas hasta la saciedad la confrontación y el debate de principios de los años '70, y una vez que ha remitido una cierta "ola de participación", —en la que quizás se depositaron excesivas esperanzas—, a su justa



importancia y función, unido a haber quedado exhausto el rebotar todo problema de planeamiento a su resolución en la lógica de desarrollo del modo de producción, atribuyéndole en todo momento una calidad y condición no siempre exacta de tema político-ideológico y de gestión "de y para el poder"; todo ello, tras una no afortunada solución de recambio al relativo naufragio de la Teoría General de Sistemas como tronco analítico-teórico esencial de referencia (lo que quizás obligue a retomar lo andado, sin problemas de pudor), viene a unirse al desamparo que produce el no ser capaces desde las instancias de administración, de crítica y análisis de llenar de contenido y validez los resultados con los atributos necesarios de racionalidad social y eficiencia en el funcionamiento y en los procesos de gestión propios del planeamiento.

Quizás también, sea necesario más que nunca, aunque pueda parecer paradójico, sobre todo desde una óptica europea meridional como la nuestra, perder el miedo a la dimensión de "megápolis", y por supuesto a la dimensión "metropolitana", tan escasamente resuelta en nuestro sistema territorial y de ciudades; y es que, debido a una excesiva atención por un definido trozo aislado de espacio, se pierde la magnitud, el sentido y el significado de las conexiones e interdependencias funcionales insertas en una perspectiva de ámbito metropolitano. Se trataría de plantear la insuficiencia y mediocridad, es decir, la inutilidad e invalidez de todo aquel planeamiento que no siga metodológica y analíticamente el estudio riguroso y detenido de la estructura espacial-territorial, en su compleja composición integral e interfuncional, así como del sistema de actividades, en el marco de sus expectativas y necesidad de crecimiento y desarrollo.

Con ello se pretende señalar la especial importancia que un momento como el presente, —"cabalgar en la crisis" hemos dicho—, tiene el "planeamiento de detalle", la "delicadeza en la realización", algo mucho más complejo y trascendente en la práctica que la mera transcripción en el papel-plan de cálculos de estándares, principios generales sin concreción posible o proyecciones de crecimiento más o menos atendibles; es decir, *se trata más bien*

de liberar el paso a toda posibilidad de generar una "cultura del hacer", junto a una inversión plurifásica en el "saber-hacer", reenganchando así una programación más compleja y diversa por medio del equipo práctico realizador de área, que valorando como claves el énfasis en la inventiva, en el diseño estructural del territorio, en la gestión de la reconversión en la crisis, sea capaz de incorporar el capital humano como pieza básica de la cadena planeamiento-programación-realización-mantenimiento, accediéndose de esta forma a considerar como fundamental la acción de conservar y readecuar, utilizar con inteligencia en definitiva lo ya diseñado y disponible, —la riqueza infinita y preciosa del patrimonio en el territorio—, reacondicionando su utilización y reconvirtiendo su condicionalidad.

Hoy, en definitiva, en nuestras sociedades castigadas por la crisis económica y por el desorden estructural que acompaña las formas de vida, de organización, en suma, de ocupación y transformación por esa civilización del

territorio, se nos aparece como inaplazable cada vez más la resolución del problema del largo período transitorio en el transcurso de esa crisis, lo que exige de entrada la necesidad de cerrar el paso a la concepción y ejecución de un tipo de planeamiento de vía y mentalidad estrecha, proceso más o menos imposible que supone, eso sí una mediocridad generalizada en las realizaciones fundamentales sobre el medio y espacio de vida social y sobre todo, un comprometer las posibilidades de desarrollo de la propia comunidad social humana, a través de una actuación deficiente en la realización y gestión carente de racionalidad social e inteligencia histórica, que combina suicidamente despilfarro con ineficacia, cerrando la posibilidad de una más adecuada labor de planeamiento, realización y gestión.

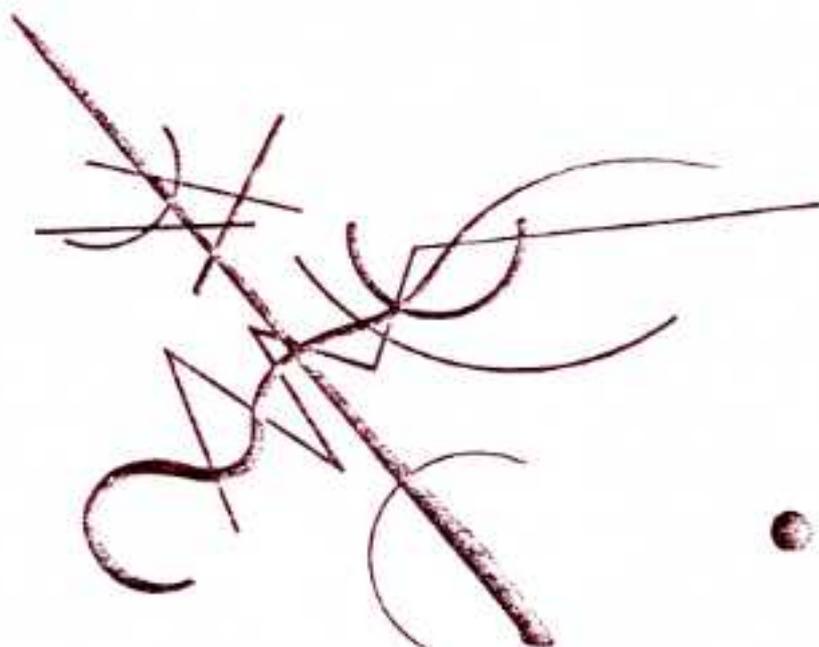
El debate, y sobre todo, el reto ante las nuevas tendencias en el planeamiento, sigue presente, en este horizonte de década, entre gris e indistinguible, entre preocupante y decisivo.



¿NECESITAN LOS PLANIFICADORES UNA TEORÍA DEL PLANEAMIENTO?

por Michael Hebbert

traducción de Luis Felipe Alonso Teixidor



¿Qué es la teoría del planeamiento? Pocos bibliotecarios y clasificadores encontrarán una categoría en sus índices alfabéticos para ello. Sirve para poner una etiqueta a algunos cursos académicos y puestos de enseñanza, por ejemplo, mi título es profesor en teoría del planeamiento cuando di clases en Oxford Polytechnic sin embargo, pocos académicos fuera del círculo inmediato de los departamentos de planeamiento, reconocerían la pretensión de sus proponentes de que la teoría del planeamiento es una disciplina intelectual. En efecto, ésta no presenta ninguno de los requerimientos de disciplinariedad al no tener como nosotros veremos un objeto claro, unos conceptos y por lo tanto una problemática(2). Por contra, es preferible de-

1. Peter Hall "Manpower Education" en P. Cowan ed (1973) *Planning and the Future*; J. D. McCallum (1974) "Planning Theory in Planning Education" *The Planner* 60, 6, 738-40; *The Content of a Planning Theory Course*, trabajos de seminario recopilados, Oxford Polytechnic Department of Town Planning (1976), Working Paper 25; Andreas Faludí (1978) *Essays on Planning Theory and Education*.
2. Robert Prost "Teaching Planning Theory", en *The Content of a Planning Theory Course* (1976) op. cit. p. 64-93.

finirlo como un campo de cuestionamiento constituido más o menos eclécticamente a partir de un ámbito de disciplinas establecidas o no tan establecidas que incluyen, investigación operativa, teoría de organizaciones y gestión, ciencia política y ciencia de comportamiento aplicadas. Mucha de la literatura sobre teoría de planeamiento en una bibliografía está curiosamente escrita por académicos que nunca aceptarían para sí mismos la designación de teóricos de planeamiento aunque si que podrían reconocer para relevancia de su trabajo al campo de cuestionamiento, que intenta como su nombre indica, una comprensión teórica del planeamiento.

Simplifiquemos la pregunta entonces y cuestionémosnos ¿qué es planea-

miento? Es una pregunta aburrida para estudiantes de planeamiento que están bien familiarizados con el ámbito de respuestas que pueden ser y muy frecuentemente son o están entresacadas de la literatura y expuestas para su comparación(3). Yehezkel Dror en su artículo de 1963 sobre "the Planning Process: a Facet Design" comparaba doce definiciones diferentes, antes de producir la suya propia en una bien cuidada fórmula, que es como sigue:

"Planeamiento es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para actuar en el futuro, dirigida a la consecución de metas a través de medios preferidos"(4).

Esta definición servirá muy bien para caracterizar el campo de cuestionamiento de la teoría de planeamiento. Hay que notar que no se hace mención en este contexto del contenido de las decisiones que han de ser tomadas. El planeamiento se define en cuanto concierne al teórico del planeamiento, en términos de un proceso de toma de decisiones abstracto y generalizado. La teoría de planeamiento es por tanto una teoría de procedimiento, y puede ser contrastada con esas teorías sustantivas relativas a áreas específicas de acción, y derivadas de economía, sociología, ingeniería, análisis espacial, etc. Andreas Fahlud pone un claro contraste al principio de su libro "Planning Theory" (1973): su interés es acerca de teorías de planeamiento no sobre teorías para el planeamiento.

No es evidente de ninguna manera que el ¿cómo? de el planeamiento debía dividirse de esta manera a partir del ¿qué? o del ¿por qué? La división fue probablemente hecha en primer lugar en Chicago inmediatamente después de la II Guerra Mundial, cuando un grupo de profesores de ciencias sociales montaron un nuevo tipo de curso de planeamiento el cual aunque cayó en 1956, víctima del feudo académico, comprendía el principio generador de que el planeamiento urbano debería de enseñarse y practicarse, no como subsidiario de ingeniería o de la arquitectura sino como una disciplina autónoma, basada en la aplicación personal de la ciencia social para la elección colectiva(5).

3. W. Peterson (1969) "on Some Meaning of Planning" en Meadows P. and Mizuchi E. compiladores (1969) *Urbanism Urbanization and Change*.
4. Eh Fahlud (1973) *A Reader in Planning Theory*, p. 330.
5. H. J. Gans (1968) "City Planning in América, A sociological Analysis" in *People & Plans*; para una descripción más detallada ver Harvey Perloff (1957) *Education for Planning, City State and Regional*.
6. Un resumen histórico útil es L. D. Mann (1972) "Social science advances and planning applications 1900-65" *J.A.I.P.* 38, 6, 346-58. También, R. Lubove (1963) *Community Planning in the 1960s*.
7. Burgess E. W. and Blumer H. compilador (1935) *The Human Side of Social Planning* F. MacKenzie compilador (1933) *Planned Society: yesterday today tomorrow*.
8. El status de Mannheim como padre fundador de la teoría de planeamiento es ensalzado por John Friedmann en *Retracking America* (1973) y por J. P. Roos (1974) "Theories of Planning and Democratic Theory" *Government & Opposition* July, pp. 333-344.

No había nada nuevo en la creencia de la escuela de Chicago de que la legitimidad del planeamiento debería derivarse de la autoridad imparcial de la ciencia. Si volvemos al final de siglo XIX y principios del siglo XX, los progresivos movimientos en los cuales se origina el planeamiento, movimientos para la consecución de salud pública, vivienda, diseño urbano, reforma municipal y reconstrucción regional, nos encontramos profundamente imbuidos con un espíritu del positivismo, que era el más amplio movimiento del reformismo burgués al cual pertenecían. Útiles comparaciones podrían hacerse entre los presupuestos de la teoría contemporánea del planeamiento y las contrainiciativas del socialismo de la clase trabajadora hechas por reformistas sociales del centro quienes proponían esquemas de mejora de carácter utópico o unidimensional. Como dice correctamente John Friedmann, "las formas de planeamiento son a menudo precipitados históricos de pensamiento utópico e ideológico". Los dos rasgos de la ideología progresista que nos conciernen aquí son (epistemológicamente) su creencia en la neutralidad del experto y políticamente su concepto de gobierno por el experto, sustituyendo la estrecha racionalidad del beneficio del capitalista y los argumentos interesados de los políticos por una política científicamente establecida del bien general. Estas creencias han estado implícitas en todos los intentos del planeamiento que proliferaron antes y durante la II Guerra Mundial en el US New Deal's Tennessee Valley Authority, por ejemplo, o en los grandes proyectos municipales llevados a cabo en las ciudades europeas(6). "Planeamiento" implicaba en cada caso una aspiración hacia un método de gobierno diferente en el cual el empiricismo sistemático sería dirigido a perseguir el bien común. Los científicos especiales de Chicago habían empezado a explorar sus implicaciones teóricas en los años 30 (7), pero los mayores ímpetus vinieron con la llegada de los exiliados de Alemania y la publicación en inglés de trabajos como 'Ideología y utopía' de Karl Mannheim (1936) y 'Hombre y Sociedad en la Era de la Reconstrucción' (1940) (8). La novedad de las aportaciones de los hombres de Chicago en los últimos cuarenta, fue principalmente la forma no ambigua en la

que separaron el método de planeamiento de su aplicación específica a problemas urbanos. Así la teoría de planeamiento fue establecida como un campo de investigación(9).

El curso de Chicago, como ya se ha dicho, fue clausurado a causa de la oposición de arquitectos e ingenieros. Pero su espíritu triunfó. En primer lugar en los Estados Unidos y luego en Europa, es posible seguir la diseminación de los presupuestos centrales de la teoría de planeamiento, a saber que "planeamiento" como una acción racional hacia la consecución de metas sociales es en sí mismo, una especialización profesional y disciplinar y que los planificadores pueden ser identificados, no por el área en la cual trabaja, sino por su competencia generalizada en organización y gestión y ciencias sociales aplicadas. Esta ideología ha sido promovida primordialmente por los académicos en las escuelas de planeamiento. En su búsqueda por encontrar un corpus disciplinar a lo que de otra forma sería una educación ecléctica y de bajo status, así para Andreas Faludi, la teoría de planeamiento se establece como "una parte del desarrollo de la autoconciencia en el sector de la educación del planeamiento"(10). A partir de estas escuelas se ha extendido a las organizaciones pro-

9. Ver especialmente los tipos ideales de "política" y "planeamiento" establecidos por Edward Banfield en sus notas suplementarias a Meyerson and Banfield (1955) *Politics Planning and the Public Interest*.
10. *Planning Theory* (1973) p. 18.
11. "El nuevo planeamiento" basado en el computador, comprehensivo y continuo, que salutado primero por los planificadores americanos y luego por los británicos como una base de imperialismo profesional. "Quiero hablar hoy sobre la expansión", dijo Martin Meyerson en su fundamental discurso al American Institute of Planners en 1959, "sobre nuestro número creciente reforzando nuestra efectividad, multiplicando nuestras retribuciones". Comparen J.B. Mc Loughlin (1965) "The Planning Profession, New Directions" *J.Y.P.A.* 51,6 258-261. En América el cuerpo profesional realmente alteró su constitución de forma que la esfera de actividad de sus miembros fuera el planeamiento comprehensivo y no simplemente la determinación y regulación del uso y ocupación del suelo. Ver Faludi (1973). *Reader* pp. 43, 293.
12. H. H. Heelo discute esta concepción "programática" de política en "Policy Analysis" *British Journal of Political Science* 22,1,72.

fesionales, las cuales contemplan —ya sea correctamente o no, yo lo consideraré al final de este ensayo— la posibilidad de que el planificador genérico alcanzará un mayor status que el simple especialista en usos del suelo o el diseño de carreteras(11). El clima de la opinión pública en los años de la postguerra ha sido generalmente favorable a esta imagen tecnocrática. El debate político ha tendido a convertirse en más racionalista con la amplia introducción de la tecnología del computador y la creciente escala corporativa de las organizaciones de el sector público y privado. Es ampliamente aceptado que la formación de políticas en general, es o debería ser algo como el proceso de Dror de preparar un conjunto de decisiones para acción en el futuro, dirigidas a la consecución de metas a través de medios preferidos(12). Una mirada desde fuera al continuamente creciente ámbito de los libros y artículos en teoría de planeamiento podría hacernos suponer a esta teoría como un bien establecido campo con una sólida tradición de investigación que desarrolla su marco conceptual hacia una madurez científica. Yo trato de arguir que este no es el caso y que contrariamente el campo de la teoría de planeamiento ha sufrido de una pérdida progresiva de foco y de dirección, exhibiendo muy claramente en su insatisfactoria historia



contradicciones inherentes en la noción de "planeamiento" como un modo de decisión neutral en valores, con una teoría que queda fuera del principal curso de la teoría política y económica.

Vamos a trazar brevemente el desarrollo de este campo(13). Al principio hubo un consenso razonable alrededor del paradigma racional de la escuela de Chicago sobre el propósito y la toma de decisiones racionales con sus seis estadios lógicos, a saber:

- a) Definir metas y objetivos.
- b) Divisar alternativas de acción como medios a esas metas.
- c) Predecir los resultados probables de esas alternativas.
- d) Comparar los resultados y seleccionar los cursos de acción preferidos.
- e) Implementar la acción.
- f) Seguir las consecuencias y revisar los objetivos(14).

Este modelo, era lúcido, coherente, atractivo. Y parecía establecer un marco robusto para la organización del conocimiento(15) y un directorio claro para el subsiguiente desarrollo del planeamiento como un campo de investigación teórica. Bajo el punto a) por ejemplo, había un ámbito limitado por la clase de investigación llevada a cabo por la Comisión del Presidente Eisenhower sobre Metas Nacionales (Goals for Americans 1960) o para el Staff de el Presidente Nixon sobre Investigación de Metas Nacionales. Bajo el punto c), el nuevo y atrayente potencial para la simulación a través de computador, podría ser explorado por los constructores de modelos mientras que el punto d) proveía una puerta de entrada para las técnicas de evaluación derivadas de la economía. Los descubrimientos y los desarrollos en cibernética de la II Guerra Mundial y el desarrollo de la teoría de sistemas podría ser inmediatamente incorporado dentro de este paradigma(16).

Sin embargo, la elegancia conceptual de este modelo se conseguía a expensas del realismo político y económico. Era imposible hacer operativo su lógica delictiva y lineal en un mundo real de objetivos ambiguos, información imperfecta o compromisos y restricciones de carácter institucional. Sin

13. Pueden encontrarse revisiones y descripciones más extensas en H. Martins & B. Gross comp. (1971) "Changing styles of planning in post-industrial America, un simposio" *Public Administration Review* 31,3; A Steis (1973) "Fundamental Trends in the Planning Process Model in the United States" *Planning Outlook* 13,9-25; J. Friedmann y B. Hudson (1974) "Knowledge as Action: a guide to planning theory" *J.A.I.P.* 40, 1, 2-16; R. S. Bolan "Mapping the Planning Theory Terrain" en David Godschalk com. (1974) *Planning in America: learning from turbulence*.
14. Varios modelos son comparados por Peter Hall en el Capítulo 10 de *Urban & Regional Planning*. (1975).
15. Es usado, por ejemplo, para organizar el contenido de Ira M. Robinson comp. (1972) *Decision-Making in Urban Planning*.
16. V.G. G. F. Chadwick (1971) *A Systems View of Planning*.
17. Royce D. E., Day N., MacDonald C. (1970) *Metropolitan Plan Making*. Regional Science Research Institute, Philadelphia.
18. "The Science of Muddling Through" en el *Reader de Faludi*.

embargo, bajo las condiciones más favorables tales como las de los Proyectos Federales de carreteras llevadas a cabo por agencias políticamente independientes con unos objetivos de ingeniería bien precisos, los procesos reales de planeamiento encontraron muy escasa correspondencia con el idial anterior(17). Lo que es más, podría arguirse que el proceso de planeamiento más racional — juzgado en términos de búsqueda documentada y logro de objetivos sociales— podría conseguirse no por una agencia de planeamiento comprensivo siguiendo penosamente el paso a) al paso f) anteriores, sino por un pluralismo de agencias, actuando con oportunidad en la consecución de fines a corto plazo y fragmentados. El nombre de Lindblom está especialmente asociado con esta brillante contraformulación de modelo racional y comprensivo, la cual establecía "muddling through" como un modelo alternativo de toma de decisiones racionales(18). Este era un tipo ideal radicalmente diferente, una antítesis de los preceptos de la teoría de planeamiento originales no distinguibles en efecto — como Wildvsky había notado— de los procesos de decisión los cuales el "planeamiento" se había diseñado para suplantar. Sin embargo llevaba, una semejanza demostrable con las realidades de la vida diaria especialmente en un país donde la función de planeamiento es tan débil como en los Estados Unidos. Si la teoría de planeamiento iba a retener su identidad como un campo de investigación dentro del proceso de logro de metas colectivas, iba a ser, por lo tanto, a través de ampliar su ámbito para incluir el llamada "disjointed incrementalism" como un modelo legítimo.

Durante los últimos veinte años aproximadamente, la teoría de planea-



miento ha presentado, no un modelo de decisión, sino un espectro de modelos; en un extremo, una toma de decisiones, centralizada, racional y comprensiva que descubre y persigue un curso óptimo de acción a través de objetivos establecidos; y al otro extremo, un sistema pluralístico y disperso en el cual, aquellos que toman decisiones de forma separada se adaptan continuamente hacia sus propios fines partidarios. Una línea de innovación en el campo de la teoría de planeamiento ha sido inventar alternativas que ocupan un término medio entre el centralismo y el pluralismo, tales como las de Arnitai Etzioni "Mixed Scanning: a 'Third' Approach to Decision-Making" (1967) (19). Otra ha sido explorar los contextos diferentes en los cuales esas estrategias diferentes de decisión son aplicadas. Estos son dispuestos, junto a lo largo de el segundo espectro de ámbitos de planeamiento (20). John Friedmann, por ejemplo, distingue entre los dos extremos de el planeamiento para el desarrollo de "development planning" por una agencia más débil cuyas decisiones están fuertemente condicionadas por las acciones de otros. Se ha desplegado mucho ingenio en la demostración de que alguna forma de planeamiento puede de hecho sobrevivir al extremo pluralista del espectro. Aquí la capacidad del planificador no puede ya ser identificada con la aplicación de empiricismo sistemático a los temas sociales. Por contra, la atención se ha desplazado a su personalidad y su capacidad para ausmir distintas "clases de papeles" dentro de ámbitos diferentes (21). Varios escritores han arguido acerca de la posibilidad de conseguir una política de integración dentro de una organización, de un sistema fragmentado de organización, a través del uso de las capacidades o habilidades de empresa y de negociación (22).

Sin embargo puede decirse que el espectro de trabajo dentro de nuestro campo de investigación es capaz de retener un sentido unificador de propósito, es presumiblemente en la aspiración de descubrir leyes por las cuales, los modos de toma de decisiones puedan ser adecuados a sus ámbitos respectivos. Faludi llama a esta actividad metaplaneamiento ("metaplanning"). Las leyes, es asumido, solamente emergerán con mucha más investiga-

19. Otros intentos de tercera vía incluyen "el proceso cíclico de planeamiento en Boyce Day and MacDonald, op. cit., el "action-planning model" de John Friedmann (1966) "Notes on Societal Action" *J.A.I.P.* 35, 5 311-318, "a mixed-programming strategy" en G.F. Chadwick, op. cit. capítulo 10 y "iterative planning" en D. Hart (1976) *Strategic Planning in London*.
20. Andreas Faludi (1970) "The Planning Environment & the Meaning of Planning" *Regional Studies* 1,1-8. El concepto del medio del planeamiento puede compararse con el concepto estructuralista del medio en la teoría de organización de Talcott Parsons.
21. F. Rabinovitz (1969) *City Politics & Planning*, y A. Faludi "The Planning Environment and the Style of Planning", Cpt. 10 of *Planning Theory*.
22. A. Faludi (1973) *Reader* pp. 235 ff; D. Schön and T. Nutt "Endemic Turbulence: the future for planning education" in Godschalk (1974) op. cit.; J. Friend (1976) "Planners, Policies & Organisation Boundaries" *Policy & Politics* 5,25-46.
23. V.g. D. Hart (1976) *Strategic Planning in London*; J. K. Friend, J. M. Power & C. J. Yewlitt (1974) *Public Planning, the intercorporate Dimension*.

ción, y una buena parte de la literatura intenta abordar el descubrimiento de nuevas taxonomías y clasificaciones para esta investigación.

Andreas Faludi recoge dos de tales ejercicios en su "Reader in Planning Theory". El proceso de planeamiento, una faceta del diseño de Yehezkel Dror y "Un modelo conceptual para el análisis del planeamiento" de John Friedmann, mientras que en su propio texto sobre Teoría de Planeamiento se propone plantear nuevas bases para un estudio empírico detallado. En el momento presente y en un previsible futuro hace notar, no puede darse un consejo basado en leyes de planeamiento razonablemente bien establecidas, pero mientras tanto, los sistemas clasificatorios continúan multiplicándose. Algunos de ellos son desarrollados a priori, tales como el propio modelo de Faludi sobre organización basado en la mente humana individual. Otros son desarrollados a partir de casos de estudio empíricos, y pueden no llegar a más que unos ejercicios elaborados y formalistas construidos alrededor de lo que son esencialmente historias descriptivas (23).

Algunos casos de estudio han sido un subproducto excelente del interés de la teoría de planeamiento en los procesos reales de toma de decisiones. Estos son sin embargo, no más que un subproducto. La tarea del teórico es, no tanto descripción sino prescripción. Cuanto más próximo ha llegado la literatura a atrapar las realidades del planeamiento, en una situación dada dentro de un sistema elaborado de cápsulas conceptuales, más se ha alejado del descubrimiento de principios generales de conducta en estos contextos. Ha perdido todo el poder de discriminar entre lo que es y lo que podría ser, entre la conducta real y apropiada a una situación dada. Esta ambigüedad está tácitamente expresada por Etzioni al descubrir su propia teoría de planeamiento, a saber:

"mixed-scanning provee una descripción realista de la estrategia usada por los actores en una amplia variedad de campos, y a la vez la estrategia que debe ser seguida por los actores efectivos".

El mejor indicador de la incapacidad de la teoría de planeamiento para ir más allá de la descripción e interpretar y estructurar sus observaciones es la frecuentemente recurrencia a conceptos tales como complejidad y turbulencia. La presente tasa de cambio, escribe John Friedmann "es abrumadora". Casi nada está fijado; todo parece estar en movimiento. Las impresiones se acumulan en montones inestables que se derrumban y se desintegran cuando, este montón se convierte en demasiado alto. Solamente para ser construido otra vez hasta alturas tambaleantes y luego derrumbarse una vez más(24).

Si una tendencia en la literatura al uso de la teoría de planeamiento se dirige hacia el trabajo descriptivo, más o menos elaborado, aderezado dentro de diagramas de flujos y etiquetas, otra se dirige hacia la invención utópica. Las dos tendencias están muy próximamente relacionadas. La Teoría de Planeamiento de Andreas Faludi, por ejemplo, establece un diseño de investigación para la clasificación de los sistemas de planeamiento existentes. De hecho, sin embargo, su definición de "planeamiento" es tan amplia que llega a perder el sentido en término de las realidades presentes. Consideremos la siguiente referencia:

"El planeamiento promueve el crecimiento humano como un producto de dos maneras. Primeramente identifica el mejor camino de conseguir fines. En segundo lugar, contribuye al aprendizaje, y de aquí al crecimiento futuro. Finalmente, en relación con el crecimiento humano como proceso, el planeamiento puede ser identificado como un vehículo para controlar y acelerar este proceso. En todo esto, yo percibo el planeamiento como análogo a esa otra actividad que ha resultado en una forma sin paralelo en el crecimiento humano: la ciencia. El planeamiento y la ciencia pueden verse como hermanas gemelas nacidas del mismo deseo del hombre, de liberarse así mismo de las estructuras de la ignorancia y el miedo. El planeamiento y la ciencia impulsan este proceso por el que el hombre se convierte en el maestro de su mundo y de sí mismo a lo largo de un camino hacia un mayor crecimen-

24. *Retracking America* (1973) p. 107.

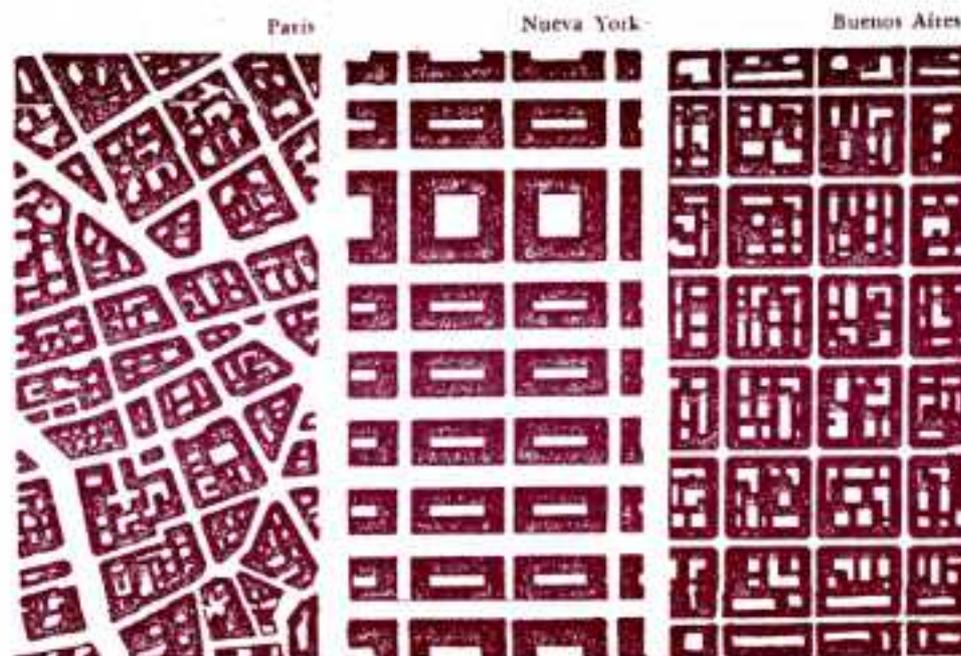
25. Donald Michael es el proponente y más explícito de esta clase de utopismo, que identifica la teoría del proceso de planeamiento con la llave maestra que es capaz de "inventar procesos para superar las razones estructurales y psicológicas que inhiben la utilización de la información". Su ideal es empujar a todos los miembros de la sociedad a una toma de decisiones racional. Así "podremos esperar que la teoría de los procesos de planeamiento se mueva hacia caminos de cambio en la sociedad de forma que el planeamiento llegue a ser un modo más aceptable de ser y hacer... La tarea de desplazará de cómo planificar en una sociedad fraccionada y astillada por la búsqueda del poder a cómo cambiar la sociedad de forma que el planeamiento pueda ser efectivo con ella; cómo cambiar la gente de forma que quieran ser objetos de plan. (In Godschalk 1974). See His On Learning To Plan and Planning to Learn (1973).

to. La teoría de planeamiento se mejora sobre el proceso a base de proveer líneas guía para el planeamiento meta."

Esto no es un marco de análisis de planeamiento en un sentido generalmente aceptado de la palabra, sino una imagen de un mundo diferente, de una democracia descentralizada e idealizada, en la cual los objetivos de crecimiento humano son perseguidos desapasionadamente por los científicos sociales. Mucha de la literatura sobre teoría del planeamiento al uso comparten la aspiración de Faludi hacia lo que él llama en el epílogo de su libro "la idea de una futura sociedad de planeamiento". Por ejemplo, John Friedmann en su libro "Retracking América: a theory of Transactive Planning" (1973) propone reemplazar el sistema de guía social de Estados Unidos, esto es, sus disposiciones políticas legales, económicas, financieras, administrativas, comunitivas y de planeamiento, por un sistema de redes de grupos de trabajo de alrededor de diez o doce personas. Es posible, no asegura, imaginar industrias enteras, universidades, hospitales, y otros servicios e instituciones disolviéndose en entramados de grupos de trabajo. Una estructura celular descentralizada, arguye Friedmann, es más permisiva que nuestras instituciones centralistas al uso y por tanto tenderá a reducir la cantidad total de fricción en la sociedad. Una utopía anterior, en unas líneas algo menos exageradas era la comprendida en el libro de Amitai Etzioni "The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes" (1968). Esto era un marco para la organización de los procesos de toma de decisiones en una sociedad más capaz de manejar efectivamente sus problemas. La base de estas tres utopías es la creencia de Etzioni, Friedmann y Faludi de que los problemas en nuestra sociedad presente son conceptuales y resultan de una información imperfecta y que podrían ser por lo tanto remediados en una estructura de organización mejorada que hiciera un uso completo del potencial de construcción de consenso de las ciencias sociales, el análisis y la tecnología de nuevo conocimiento(25). He aquí un comentario de Britton Harris sobre este estilo de invención utópica.

“La preocupación de muchas planificaciones con el diseño del sistema social refleja hasta un punto, la incertidumbre en este campo y la oportunidad que presenta para el liderazgo poético y carismático, ya que no parecen existir ningún método bien establecido para el diseño de sistemas sociales o de procesos de planeamiento.”

Así, los ideólogos del movimiento de planeamiento, frustrados por la complejidad del mundo real, se han retirado al más abierto campo de la invención utópica donde no hay impedimentos a su concepción de redimir del poder redentivo del planeamiento científico.



Después de este breve bosquejo —yo espero que no sea una caricatura— de la posición presente en la teoría de planeamiento, me gustaría compararla brevemente con otros tipos de teoría que enseñan frecuentemente a los planificadores y son usados por ellos en el curso de su trabajo. La educación de los planificadores se reconoce frecuentemente, implica dos ampliamente discernibles clases de desarrollo mental, el primero es la adquisición de habilidades y conocimiento técnico. Estas comprenden conocimiento factual de cuestiones de leyes y administración; un entendimiento teórico de los procesos de demografía, crecimiento económico, estructuras industriales, y forma urbana; y una competencia

técnica en decantar y manipular los datos. El segundo tipo de conocimiento es crítico y debe ser perseguido a través del estudio de la economía política, la sociología, la historia. Su propósito es desarrollar la capacidad del planificador para reflexionar sobre y evaluar el contexto en el cual él desarrolla sus habilidades operativas y de esta manera usarlas responsablemente.

La posición de la teoría de planeamiento es curiosa e instructiva. La intención original de este campo de investigación fue ciertamente sistematizar la técnica de planeamiento, y durante un período en los Estados Unidos y luego en Gran Bretaña, los planes fueron producidos conscientemente

26. T. M. Cowling y G. C. Stealey (1973) *Sub-Regional Planning, an Evaluation*; J. N. Jackson (1972) *The Urban Future*.
27. El mejor análisis general publicado hasta ahora es Peter Self (1976) *Economic and the Policy Process*.

te sobre la base de un modelo teóricamente fundamentado de un proceso de decisión, con metas alternativas, evaluación y procedimientos de seguimiento(26). Pero ésta solamente en apariencia forma robusta de tales planes, encubría unas fallas fundamentales, lógicas y políticas(27). En práctica como han notado Riteel y Webber, era inherentemente imposible o de nacionalizar, las metas alternativas evaluación, implementación, y modelo de seguimiento. Este conjunto de pasos es familiar a todos nosotros ya que comprende lo que es ahora el modelo clásico moderno de planeamiento. Y sin embargo, todos nosotros conocemos que tal sistema de planeamiento es inalcanzable, incluso cuando busca-

mos más de cerca afinarlo(28). No es en este momento infrecuente encontrar unas propuestas de teoría de planeamiento con una pretensión directa de relevancia técnica según la literatura viene a ser más difusa y utópica, mientras que la práctica diverge de un único y a priori modelo de elección. Por contra, es más frecuentemente discutido que la teoría de planeamiento puede servir a una función crítica proveyendo principios que mediaría entre el conocimiento técnico y el proceso de toma de decisiones para el cual es empleada. La justificación de la comparación de los ámbitos de planeamiento y de los modelos de planeamiento es que permite al experto hacer un juicio crítico sobre la técnica apropiada para el contexto(29), sin embargo, es precisamente este juicio para el que, la teoría de planeamiento no prevee una base de realización, se lo impide sus propias proposiciones imitativas. Las cuestiones críticas cruciales a las que la teoría de planeamiento en teoría está dirigida, cuestiones de centralismo frente a descentralización o de lo cuantitativo frente al análisis cualitativo, o de la integración interdisciplinar pueden resolverse solamente frente a una teoría de toma de decisiones que posea una dimensión política. La teoría de planeamiento ha sido embuida por su falta de esta dimensión, la cual es inherente en la definición de el proceso de planeamiento como un área de investigación independiente.

El cuadro que he pintado de teoría de planeamiento es un cuadro oscuro. La cuestión que yo ahora debería contestar no es tanto si los planificadores necesitan una teoría de planeamiento sino más bien cómo entender la supervivencia y el status de la literatura que es tan a menudo embarazosamente utópica o laboriosamente descriptiva. Sin embargo, ésta ha sobrevivido porque los planificadores la necesitan, su necesidad no es ni técnica, ni crítica sino ideológica y deriva del status político marginal de la función de planeamiento(30). Podemos ver cómo las teorías que he descrito proveen una medida de aseguramiento ideológico. La reindicación del proceso de planeamiento desvía la atención desde las sustancias de los planes a las menos importantes cuestiones de los métodos. Las fortunas del planeamiento no es-

28. H. Rittel & Webber (1973) "Dilemmas in a General Theory of Planning" *Policy Science* 4, p. 159.
 29. La teoría del planeamiento existe, según Faludi, porque los expertos técnicos "han concluido que su relación con sus jefes (en breve con la agencia de planeamiento) debe convertirse en el objeto de reflexión, comprensión teórica y finalmente de transformación de forma que el planeamiento llegue a ser más válido" *Reader* p. 2.
 30. *Guy Benveniste* explica la función legitimadora del planeamiento en el capítulo 3 de *The Politics of Expertise* (1972). Quizá será de interés considerar en la pág. 57 una previsión sobre el posible declive en planeamiento español después de la muerte de Franco.
 31. Aaron Wildavsky (1973) "If Planning is Everything, Maybe It's Nothing" *Policy Sciences* 4, 127-153.
 32. Sobre los posibles en desarrollo, Wildavsky notas, "el plan no es necesariamente un medio de sobrepasar las dificultades nacionales sino más bien puede convertirse en un modelo de encubrimiento".
 33. En esta interpretación las técnicas de toma racional de decisiones no son usuales, realmente, para construir políticas -en efecto "solamente pueden operar cuando los temas sustantivos de construcción de políticas han sido tratados", -pero proveen un ritual simbólico. G. M. Dillon (1976). "Policy and Dramaturgy: a critique of current conceptions of policy making" *Policy & Politics*, 5, 47-62. J. M. Power abordó el mismo tema en "Planning, Myth and Magic", *Institute of Operational Research conference paper*, 1971.
 34. Comparen Richard Bolan: "En muchos aspectos avanzar el progreso de la teoría de planeamiento es potencialmente una de las más importantes tareas teóricas del hombre. Yo visualizo una teoría de planeamiento como la construcción subyacente en una teoría general de acción social", en *Godschalk comp.*, (1974) p. 13.
 35. Ver la descripción y el análisis de J. Kaufman sobre "la brecha entre lo que el planeamiento debería ser (reflejada en los abundantes nuevos desarrollos en el campo del planeamiento) y lo que el planeamiento es realmente (reflejada en lo que la mayor parte de las agencias de planeamiento están haciendo)" en *Godschalk comp.* (1974) pp. 111-136.
- tán ya ligadas peligrosamente al logro de un plan particular una vez que éste es visto como un proceso continuo de seguimiento y planificación y modificación de metas felixibles(31). Wildavsky hace notar que "el modo usual de justificar el planeamiento formal en la ausencia de, o contrariamente a la evidencia sobre el cumplimiento de sus fines es desplazar el foco de la discusión de las metas a los procesos". Es exactamente en esas áreas donde el planeamiento sustantivo es más débil, ejemplos de esto podría ser: planeamiento del bienestar social en países en desarrollo o planeamiento regional en Gran Bretaña en que los aparatos de decisión científica de los teóricos del planeamiento, matrices, cartas de flujos y caminos de vuelta a atrás quedan puestos más en evidencia(32). Como dice Wildavsky, el exhibicionismo desplaza al poder. Mucho de lo que pasa por un proceso de tomas de decisiones racional es así esencialmente ritualista(33).
- Por ser cuestionado sin embargo, si la teoría de planeamiento ha servido a sus propósitos incluso considerada instrumentalmente en términos de las necesidades ideológicas de los planificadores por una imagen de su competencia. Ella en cualquier caso ha hecho crecer su credibilidad. Faludi escribe así: "La misión de Promethean del hombre guiando su propio crecimiento puede ser interpretada como el hombre planificando su propio planeamiento, y así subrayando la importancia de la teoría de planeamiento"(34). ¿Quién reconoce esta importancia fuera del encantado círculo de los teóricos? En las escuelas de planeamiento en Gran Bretaña y en los Estados Unidos se ha abierto una seria brecha entre la visión grandiosa de una sociedad planificada y los requerimientos reales de situaciones de trabajo en las cuales, la gran mayoría de los planificadores cooperan aún, ejecutando la rutina de tareas específicas de la regulación del medio(35).
- Parece algo extraordinario el que se haya suprimido simultáneamente el nivel de la conciencia política de los planificadores y el nivel de su competencia operativa; sin embargo, parece, que la teoría de planeamiento ha logrado justamente esto.

SOBRE EL CONCEPTO Y EL METODO DEL URBANISMO
Y LA PLANIFICACION TERRITORIAL

José María Ureña Francés

Los movimientos culturales y sociales han supuesto la crisis de los planteamientos actuales del urbanismo y la Ordenación del Territorio; particularmente en los siguientes aspectos:

1. El medio ambiente y los recursos naturales no pueden despilfarrarse ya que el mundo es limitado. El hombre es parte del medio ambiente.

2. Recuperación de la ciudad como patrimonio de la comunidad que la habita, no solo como patrimonio edificado sino como patrimonio social. Posición crítica a las operaciones de renovación urbana.

3. Que la ciudad no crezca en detrimento de la región, que la ciudad no sea un elemento de succión del resto del territorio. Crítica a la polarización del espacio.

4. Planificación no como manera de definir prioritariamente la ciudad nueva (extensión de la ciudad) sino como manera de resolver los problemas de la ciudad actual.

5. Diseño del espacio como reacción a la pérdida de calidad del espacio urbano.

6. Autonomía en la definición de los modelos de desarrollo desde la propia comunidad local y no aceptación de modelos de desarrollo impuestos desde fuera; esto se plantea no sólo a nivel nacional sino a nivel de cada uno de los barrios de una ciudad, etc. Crítica al planeamiento de arriba a abajo.

7. Crítica a la especialización funcional y social del espacio y a la técnica del Zonning.

8. Crisis del individualismo como modo de vida y como consecuencia a la urbanización aislada y a la suburbanización de la ciudad.

El objeto del presente artículo es analizar la racionalidad implícita en



los diversos enfoques del urbanismo (planificación territorial, etc.) y destacar la crisis de dichos enfoques.

Elo se va a realizar a través de la consideración del urbanismo como una parte de los enfoques de las filosofías de la ciencia y de los movimientos sociales.

Como toda ciencia social, el urbanismo no está abstractamente determinado, sino que su definición está influenciada por la filosofía que da coherencia a cada movimiento social.

Vamos a examinar los movimientos sociales de más importancia en Europa desde la II Guerra Mundial, lo que supone el análisis de las filosofías neopositivista, vitalista, marxista y anarquista.

El análisis y experiencia marxista nos aporta al urbanismo:

— Los modos de producción y apropiación del espacio por las fuerzas productivas que por tanto deberá analizar situaciones históricas concretas y no abstractas.

– Que la construcción de la ciudad y del territorio se utiliza como instrumento para el desarrollo de un modelo social y por tanto es simbólico.

– Métodos de producción racionalizada de algunos sectores del territorio, fundamentalmente la vivienda.

El análisis y experiencia vitalista nos aporta:

– La comprensión de la ciudad y del territorio como una unidad no como diversos elementos separados (transporte, vivienda, etc...), esto es, como estructura.

– Intento de analizar como unidad los procesos de cambio de cada territorio concreto.

El análisis y experiencia neopositivista nos aporta:

– Los métodos de ordenar la forma de la ciudad (green belts, new towns, etc...), esto es, de funcionalización del espacio.

– Los métodos para dar racionalidad al proceso de planificación (proceso continuo, métodos de evaluación, etc...).

– Análisis experimentales y datos sobre la situación desigual del territorio y sobre las interrelaciones entre ellos.

El análisis anarquista nos aporta:

– La necesidad de considerar ideológicas o culturales todas las hipótesis o formas del espacio.

1. LA PLANIFICACION. EL CONCEPTO DEL URBANISMO DESDE LA II GUERRA MUNDIAL

Después de la II Guerra Mundial surge un movimiento de euforia y de seguridad en el urbanismo en toda Europa y en Norteamérica. Había que realizar la operación de reconstrucción nacional, lo que conllevaba la reconstrucción y mejora de las ciudades. La forma de la ciudad industrial y sus transformaciones imperantes habían sido ya asimiladas social y técnicamente, pasando a ser los postulados básicos de la evolución del urbanismo hasta los años 1960-70. De manera correspondiente con lo anterior, el urbanismo de esta época comprende la ciudad siempre de

la misma manera, y por tanto los desarrollos del urbanismo no intentan transformar los procesos urbanos existentes sino sólo ampliarlos y racionalizarlos. Esta comprensión de la ciudad ya existe y sus postulados básicos aceptados durante toda esta etapa, hacen que la ciencia urbanística lo que intente sea aplicar dichos postulados con mayor precisión y encontrar procedimientos metodológicos para hacerlo.

En esta época se ponen en práctica procedimientos de racionalizar la ciudad industrial: polarización, segregación, plusvalías, extensión, contradicción campo-ciudad, etc..., ejemplos de estos procedimientos son:

– Gran parte de los países se dotan de una ley del urbanismo.

– Técnica del Zonning.

– Nuevas ciudades de descongestión y de industrialización.

– Planes comprensivos y de expansión de la ciudad.

– Muy pocos planes de detalle y de consolidación de áreas pequeñas, los planes de detalle son siempre para transformar la zona a que se refieren no para consolidarla.

– En todos los países se crean organismos de planificación, por ejemplo, planes quinquenales en la URSS, planes municipales o planes de desarrollo en España.

Como se ha indicado anteriormente, las contradicciones espaciales y sociales que se generan en la ciudad se incrementan con y forman parte de la crisis primero cultural y luego económica que se produce a finales de los años sesenta y durante los años setenta.

A continuación se van a analizar los conceptos del urbanismo preponderantes en la época indicada en relación con las tendencias filosóficas antes apuntadas.

1.1. LA PLANIFICACION TERRITORIAL EN LA CULTURA ANGLOSAJONA

En geografía en general y después de la II Guerra Mundial surge la llamada "nueva geografía" sobre la crítica de

la antigua y por la insatisfacción de los resultados aportados por la geografía tradicional. La crítica del pensamiento geográfico antiguo (irracionalista) se va a centrar en algunos de sus dogmas esenciales: el antideterminismo teórico, la unidad de la geografía, la metodología sintética, la excepcionalidad del conocimiento geográfico(1).

Esta nueva línea científica comienza en el urbanismo en lo que se ha llamado Escuela de Chicago.

En esta tendencia se afirma una concepción formal de la ciencia, ciencia que queda condicionada por la propia metodología, en la que la formalización lógica priva sobre cualquier otra preocupación, y en la que el cuantitativismo resulta una derivación impuesta como lenguaje abstracto y generalmente aplicable a toda definición formal de la ciencia.

Frente al conocimiento inútil, puro, ocioso de la geografía antigua, la geografía nueva va a presentar una actitud práctica activa, pragmática siempre integrada en las necesidades de la sociedad. Ya no hay más propuestas utópicas que no se lleven a la práctica sino racionalización de aquello que se lleva a la práctica.

En esta época el conocimiento científico —como antes se ha indicado— viene caracterizado por el desarrollo del *cómo* frente al *qué*. Ortega(2)

1. *Ortega, J.* (1975). Memoria sobre el Concepto, Método y Fuentes de la Geografía, mimeo. Valladolid, indica que la presentación de esta crítica se va a centrar en el artículo de *F. Schaefer* (1953) *Exceptionalism in Geography*, publicado en *Annals of the Association of American Geographers*, pp. 226-249.

2. *Ortega* (1975) op. cit. pp. 27-28.

3. En la práctica de la planificación urbana en Gran Bretaña se utilizan gran cantidad de métodos derivados, por ejemplo, de la administración de empresas.

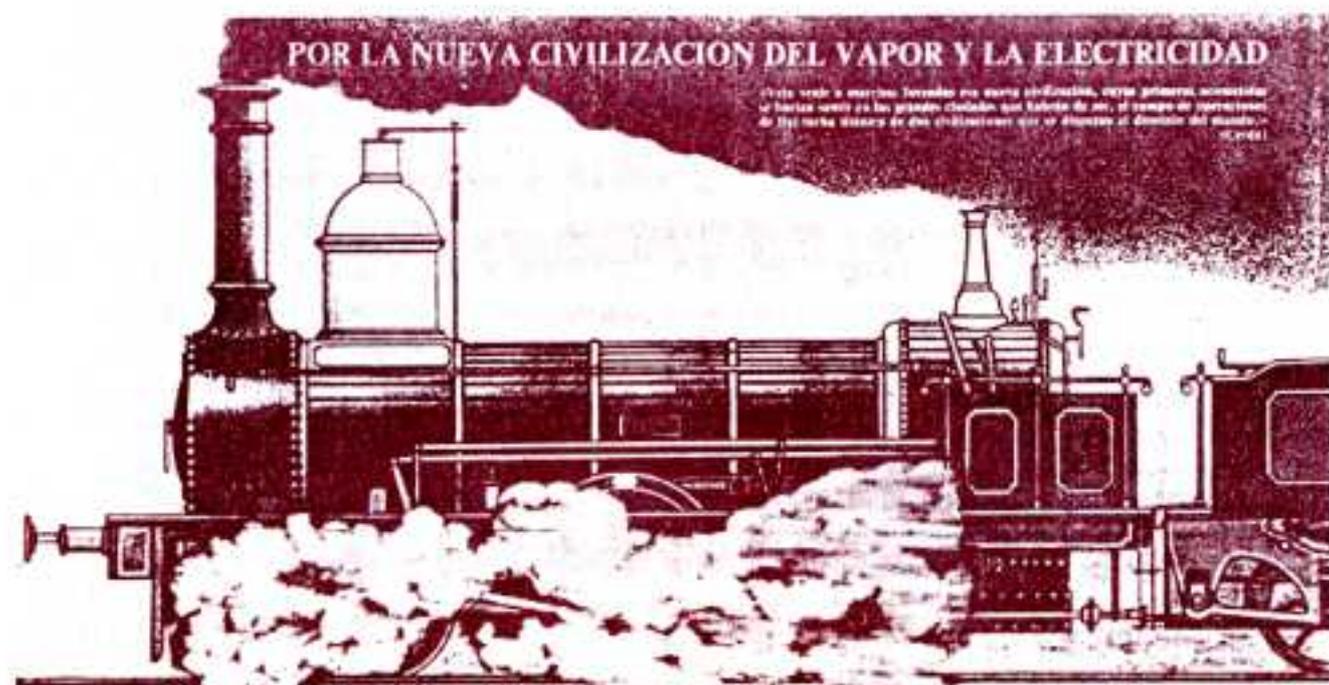
indica que este fenómeno se concreta en el desarrollo de metodologías y de medidas lógicas y sistemáticas.

“La coherencia de los nuevos planteamientos proviene sobre todo de ofrecer una metodología y una epistemología claras y comprensibles científicamente. El nuevo saber geográfico se autodefine como teórico, experimental, basado en la medida, en el número y la cantidad, en el empleo de una creciente formalización, es decir, de un lenguaje universal, intersubjetivo, y esencialmente matemático —sea en forma numérica o no—, y en la búsqueda de leyes, es decir, como saber nomotético o estadístico.”

sobre los presupuestos de la geografía antigua.

“Constituye un análisis lógico de los presupuestos tradicionales, que son los de la etapa irracionalista de la Geografía, es decir, los que imperaban en el contexto geográfico europeo y americano.”

La geografía se desprende de su carácter excepcional frente a las demás ciencias sociales. Se aboga por un conocimiento sistemático orientado a la búsqueda de las regularidades que rigen los procesos físicos o sociales y la incorporación de teorías y métodos de aplicación universal y utilizados en otras ciencias sociales y físicas(3).



Siguiendo por la línea del énfasis dado al desarrollo metodológico, el giro real introducido en los nuevos postulados de la geografía es la transformación hacia una comprensión exclusivamente teórica del espacio, en el que la realidad adquiere sólo el valor de instrumento para comprobar la formulación teórica.

Este es el caso de las teorías del lugar central (Christaller) o del Polo de Desarrollo (Perroux), que se perfeccionan en esta etapa no en la revisión o confirmación de la teoría subyacente, sino en la confirmación o variación de su forma o sus relaciones matemáticas, establecidas por su aplicación a territorios concretos. Este es el caso también de los modelos de tipo gravitacional.

La oposición entre un urbanismo cualitativo, clásico, en el que se analizan cualitativamente procesos geográficos en largos períodos de tiempo y un urbanismo cuantitativo, "teórico" en la que se analizan cuantitativamente procesos geográficos en escasos períodos de tiempo, ha sido el elemento fundamental del pensamiento urbanístico contemporáneo (4). El cuantitativismo se plantea como postura crítica al acientifismo de la geografía tradicional, y como manera de crear una revolución epistemológica en la geografía.

En opinión de Ortega(5) la obra que representa el punto culminante de la aceptación de esta tendencia cuantitativa de afirmación tajante del carácter secundario del objeto y objetivo de la investigación y el carácter primario y exclusivo de la metodología, el "Explanation in Geography" publicada por Harvey en 1969 (6).

Harvey deduce que lo único en lo que es posible un análisis objetivo, independiente de la concepción particular del sujeto, es el cómo de la investigación, esto es su método. Lo otro, la concepción, el objeto, resultan problemas de creencias o filosofías.

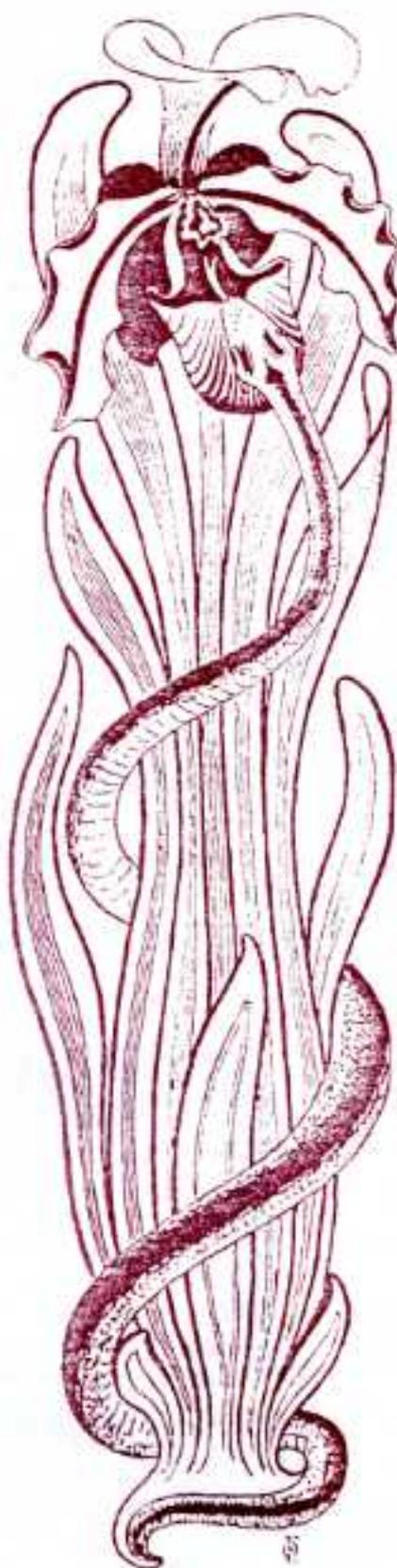
Este énfasis en la forma o en la metodología se refleja en el campo concreto de la planificación urbana en el auge de las técnicas y los modelos y en la formalización de un proceso racional de planificación(7).

4. Si se analizan comparativamente dos publicaciones, una de cada tendencia, la publicación de la tendencia cuantitativa rara vez tendrá citas de autores o datos de más de cinco o diez años -ver por ejemplo los artículos que publica habitualmente la revista *Regional Studies*, sin embargo, en la de la tendencia cualitativa no ocurrirá este hecho.

5. Ortega (1975) op. cit.

6. D. Harvey (1969). *Explanation in Geography*, Ed. Edward Arnold. Ver también Ortega (1975) op. cit. pp. 36-38.

7. Es significativo a este respecto considerar los títulos y contenidos de los artículos publicados por el *Journal of the American Institute of Planners* desde su inicio hasta casi los años setenta.



Ya se ha dicho anteriormente que la segregación espacial había llegado a darse por supuesta y durante esta época lo importante no ha sido analizar críticamente este criterio, sino hacer un plan para segregar el espacio de manera más racional. La aportación principal de los países anglosajones al urbanismo de esta época no han sido nuevas teorías para comprender o interpretar la ciudad, sino nuevas metodologías para llegar y ayudar a construir de manera racional la ciudad cuyos criterios básicos estaban dados. Esto puede verse en:

1. Relevancia dada al proceso de planificación.
 2. Relevancia dada a la segregación de la ciudad: por ejemplo, Zoning, creación de polígonos de descongestión de la ciudad (barrios dormitorio y nuevas ciudades), renovación terciaria del centro de la ciudad y creación de medios de transporte.
 3. Tendencia hacia una planificación comprensiva: por ejemplo, cada vez espacios más grandes (áreas metropolitanas, regiones, etc...), desarrollo de la *ekística* como metodología para coordinar los conocimientos, modelos de simulación urbana, planificar primero lo general y espacialmente más amplio y escalonadamente ir haciendo los planes más detallados, etc....
- Etc...

En términos generales se puede decir que entre los años 1960 y 1970, las contradicciones científicas encontradas en el desarrollo de las metodologías recogidas en los tres puntos anteriores, ponen en crisis las hipótesis de partida neopositivistas y la aceptación de la ciudad industrial-capitalista. Esto ha producido en Gran Bretaña entre otras cosas a la crisis de las enseñanzas universitarias de planeamiento urbano a la sustitución del énfasis en los "Master o Development Plans" comprensivos por el énfasis en planes de detalle "Local Plans", dando lugar en un planeamiento mixto de abajo a arriba y viceversa y al movimiento de crítica y sustitución a las nuevas ciudades como aspecto de la crítica general a la segregación en la ciudad(8).

Como demostración del proceso general apuntado arriba se van a describir

8. Es significativo el aflujo de publicaciones sobre la planificación espacial en la cultura anglosajona entre los años 1950 y 1970 y más significativo el que la práctica totalidad sea de contenido metodológico o sobre teoría de la planificación y muy pocas de ellas hagan aportaciones significativas a la teoría de comprender la ciudad o el espacio.
9. Sobre este tema *Michael Hebbert* dio una conferencia en el Curso de Ordenación del Territorio, parte de lo que se expone en la memoria está sacado de dicha conferencia. M. Hebbert (1979) ¿Necesitan los planificadores una teoría de planificación?, mimeo. Curso de Ordenación del Territorio, documento 3.1.3. del IV curso.
10. *Hebbert* (1979) op. cit.
11. *A. Wildavsky* (1973). If Planning is Everything, Maybe it's nothing. Policy Sciences, n. 4 y *G. M. Dutton* (1971). Planning, Myth and Magic. Institute of Operational Research, Conference paper, citados por *Hebbert* (1979) op. cit.
12. El libro editado por *L. Robinson* en 1972 *Decision Making in Urban Planning*. Ed. Sage, está estructurado en base a estas seis etapas.

las contradicciones a que se ha llegado en la búsqueda de una teoría del proceso de planificación en Gran Bretaña y USA(9).

La teoría del planeamiento se centra en una teoría de procedimiento, separando —aportación de la Escuela de Chicago— el método de planeamiento de su aplicación específica a los problemas urbanos; los planificadores podían ser identificados, no por el área en la cual trabajan, sino por su capacidad genérica en organización y gestión en ciencias sociales aplicadas.

Herbbert(10) analiza la evolución de la búsqueda de la teoría de planeamiento a lo largo de dos contradicciones:

- Racionalidad del proceso de planificación,
- Generalización utópica de la planificación a toda la sociedad.

Concluye su trabajo indicando cómo el intento de convertir en científica esta metodología (la planificación) hace reconocer a los investigadores que el énfasis en el proceso de planeamiento desvía la atención desde la sustancia de la ciudad hacia las menos importantes cuestiones de los métodos(11).

El proceso de planificación propuesto inicialmente por la Escuela de Chicago consistía en seis etapas ordenadas lógicamente según se indica a continuación:

- a) Definir metas y objetivos.
- b) Divisar alternativas de acción como medios a esas metas.
- c) Predecir los resultados probables de esas alternativas.
- d) Comparar los resultados y seleccionar los cursos de acción preferidos.
- e) Implementar la acción.
- f) Seguir las consecuencias y revisar los objetivos.

Este modelo, era coherente y atractivo, y parecía establecer un marco robusto para la organización del conocimiento y un directorio claro para el subsiguiente desarrollo del planeamiento como un campo de investigación teórica(12).

Sin embargo, la elegancia conceptual de este modelo entró en conflicto con las posibilidades reales de ejecutarse.

Era imposible hacer operativa su lógica deductiva racional en un mundo real de objetivos ambiguos, información imperfecta o compromisos y restricciones de carácter institucional.

Es más, podría argumentarse que el proceso de planeamiento más racional, juzgado en términos de logro de objetivos sociales, podría conseguirse mejor por un pluralismo de agencias, actuando con oportunidad en la consecución de fines a corto plazo y fragmentados(13).

La contraformulación del modelo racional y comprensivo, establecía un modelo alternativo de toma de decisiones racionales, radicalmente diferente, en antitesis con los preceptos de la teoría de planeamiento originales, más parecidos en efecto a los procesos reales de decisión, que el "planeamiento" debía simular y que tenían semejanzas demostrables con las realidades de la vida diaria.

Durante los últimos veinte años aproximadamente, la teoría de planeamiento ha presentado, no un modelo de decisión sino un espectro de modelos(14), en un extremo, una toma de decisiones, centralizada, racional y comprensiva que descubre y persigue un curso óptimo de acción a través de objetivos establecidos; y en el otro extremo, un sistema pluralístico y disperso en el cual, aquellos que toman decisiones de forma separada se adaptan continuamente hacia sus propios fines partidarios... Una línea de innovación en el campo de la teoría de planeamiento ha sido inventar alternativas que ocupan un término medio entre el centralismo y el pluralismo, tales como las de Amitai Etzioni "Mixed Scanning: a 'Third' Approach to Decision-Making"(15).

Finalmente, se ha llegado a la conclusión, de que el proceso de planificación viene decidido por los agentes que construyen la ciudad y que la planificación, si quiere dar lugar a algún tipo de mejora, debe ser capaz de analizar críticamente la ciudad y dichos agentes; encontrar un proceso correcto de planificación no está en la

13. Ver por ejemplo las soluciones que a este planteamiento hace J. M. Urefia (1975) *Monitoring in Planning at the Regional Level: Towards a conceptual framework*. M. Phil. tesis. Universidad de Edinburgo. Capítulos cuatro y cinco.
14. C. E. Lindblom (1959) *The science of "Muddling Through"* en *Public Administration Review*, vol. 19, J. Friedman (1969) *Notes on Societal Action Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, Urefia (1975) op. cit. capítulo 5, etc.
15. A. Etzioni (1967) *Mixed-Scanning: a third approach to decisionmaking* *Public Administration Review*, vol. 27.
16. Desde este punto de vista se concluye que la capacidad del planificador no puede ser identificada con la aplicación de un empirismo sistemático, sino que la atención se ha desplazado a su personalidad y capacidad para asumir distintas clases de papeles o roles en el ámbito político. Ver por ejemplo, A. Faludi (1973) *Planning Theory*. Ed. Pergamon Press, capítulo diez o bien, J. Friedl, et. al. (1974) *Public planning: the intercorporate dimension*. Ed. Tavistock Institute.
17. A. Etzioni (1972) *The active society*. Ed. Collier-Macmillan. Faludi (1973) op. cit. y Friedman (1973) *Retracking America*. Ed. Anchor.
18. Hebbert (1979) op. cit.

propia planificación sino en la manera parcial, ilógica socialmente, y ateniéndose a intereses internos y no sociales, en que los diversos agentes de la ciudad toman sus decisiones(16).

En conclusión, para dar racionalidad a una metodología empírica y abstracta de planificación, se ha llegado a procesos que son contrarios a las hipótesis de partida.

En relación con la segunda contradicción, indicada anteriormente, la generalización utópica de la planificación a toda la sociedad, el mejor indicador es la incapacidad de la teoría de planificación para establecerse dentro de los límites inicialmente aceptados.

Las tres posturas teóricas que representan el punto álgido de esta contradicción, Etzioni, Friedmann y Faludi(17), no plantean un marco de análisis de la planificación en el sentido generalmente aceptado sino que se mueven en el ámbito de las utopías. Etzioni propugna una nueva sociedad donde la participación y el cambio social sea activo "The Active Society", la definición que Faludi hace de la planificación se dirige hacia la invención y propugna una sociedad donde la lógica de la planificación sea la imperante, y Friedmann plantea una sociedad basada en la descentralización total.

La base de estas tres teorías utópicas es que desde un proceso de planificación e información adecuado de la sociedad pueden solucionarse los problemas urbanos. Evidentemente esto es una postura utópica e idealista ya que reemplaza el todo (ciudad) por la parte (la planificación) y supone que los problemas del todo pueden solucionarse a través de la parte.

En este aspecto, indica Hebbert(18), que "los ideólogos del movimiento de planeamiento, frustrados por la complejidad del mundo real, se han retirado al más abierto de la invención utópica donde no hay impedimentos a su concepción de redimir el poder redentivo del planeamiento científico".

Estas dos contradicciones son ejemplos de la crisis que existe hoy en Gran Bretaña y USA en los cursos de planificación urbana y en la visión grandiosa de la sociedad planificada.

El desarrollo del urbanismo en esta época en los países anglosajones — como se ha dicho — ha dado preferencia a la metodología (planificación) sobre el objeto (ciudad), lo cual le ha conducido por una parte a unas visiones utópicas y por otra a reconocer la necesidad de que su desarrollo científico se base en el análisis del objeto (ciudad). En conclusión se pone en crisis la concepción neopositivista del urbanismo.

1.2. LA DISLOCACION ENTRE LA GEOGRAFIA Y EL URBANISMO EN EUROPA

Ya se ha indicado antes que el urbanismo de después de la II Guerra Mundial ha sido influenciado en gran medida por la reconstrucción de las destrucciones de la guerra (la ciudad y la economía). La decisiva influencia de los E.E.U.U. en la finalización de la guerra y en las posteriores ayudas económicas trascienden, también, al campo del urbanismo de Europa, el cual parece estar influenciado por la cultura anglosajona, pudiéndose establecer cierto paralelismo con las posturas neopositivistas(19).

Esto sucede con los urbanistas porque las profesiones que han trabajado el urbanismo, (arquitectos, ingenieros y sus centros universitarios) han estado vinculados directamente con la reconstrucción nacional. Sin embargo, los geógrafos, como en gran medida se han mantenido al margen de la acción, han mantenido una línea de pensamiento distinta a la neopositivista anglosajona, siguiendo la línea más tradicional del vitalismo europeo(20). En algunos casos, la cultura urbanística de estos países recoge también elementos del vitalismo ya que, a veces, dicha cultura se genera desde la propia geografía(21), sin embargo, otras surgen desde las profesiones urbanísticas tradicionales(22) aunque en

19. Por ejemplo, en el caso francés se pueden ver paralelismos con el urbanismo británico. En 1943 se promulga la gran ley del urbanismo francés y en aquellas fechas las preocupaciones se concentran en la reconstrucción de las ciudades devastadas por la guerra, las cuales son transformadas con la apertura de nuevas vías de comunicación apoyadas en las propuestas generales de Le Corbusier. Durante los años cincuenta se preparan instrumentos que aceleren y potencien la administración del suelo (ZUP y posteriormente ZAD y ZAC), en esta época las ideas de segregación de la ciudad son llevadas a sus últimas consecuencias, mientras los urbanistas no pusieron en cuestión dichas operaciones (dado el déficit de viviendas) sino que más bien siguen centrándose en los problemas funcionales que dichos conjuntos (ZUP) planteaban. Estas y otras operaciones tienen un paralelismo con las nuevas ciudades británicas.

Durante los primeros años sesenta las ciudades francesas sufren unas transformaciones extraordinarias que comienzan a llamar la atención de los propios urbanistas. Un cierto sentido crítico sobre estas nuevas formas de hacer las ciudades se abre paso entre los profesionales presionados por la población y procedidos por el discurso que contra estas ciudades y a favor de la ciudad tradicional o de una nueva ciudad utópica realiza Henry Lefebvre.

20. Ver Ortega (1975) op. cit.

21. Ver por ejemplo las diversas obras de Jean Labasse o de Pierre George.

22. G. Rigotti (1962) Urbanismo. La composición. Ed. Labor. Contiene en su obra elementos típicos de la cultura vitalista, como por ejemplo, la importancia dada a los elementos del medio (toda la primera parte del libro), en cierto modo la irracionalidad de las consideraciones del medio para el centro de su obra, etc.

23. Siguiendo una tradición francesa puede verse por ejemplo, la obra editada por el entonces catedrático de geografía de la Universidad de Zaragoza, J. M. Carré Torrey (1960) Aragón. Cuatro ensayos. Banco de Aragón.

este caso hay un retraso en el tiempo respecto de las aportaciones de los geógrafos.

Las características del enfoque vitalista son tres: Primero, la geografía vitalista europea continúa basándose en el irracionalismo tradicional de la Europa de la preguerra, como reflejo del escepticismo científico y de la reacción frente al positivismo anglosajón. Las aportaciones de la geografía europea son un conjunto de experiencias particulares, al contrario que las aportaciones anglosajonas que pretenden ser leyes de carácter general(23).

Segundo, la importancia dada a la unicidad del territorio y de la sociedad bajo el concepto de paisaje y la pretendida síntesis de los diversos conocimientos en el paisaje(24). El espacio se estudia como un sistema funcional complejo en el cual está incluido el sistema social.

Tercero, primacía de la geografía regional como límite para realizar una síntesis de la funcionalidad del espacio. Se elige a veces el ámbito regional por posturas preconcebidas e irracionales, aspecto este también de tradición vitalista.

En el caso del urbanismo francés, la crisis se plantea en dos aspectos; por un lado, crisis social de las grandes transformaciones sufridas por las ciudades francesas (Grands Ensembles, etc...) que hacen replantearse a los urbanistas sus posturas neopositivistas (por ejemplo, Henry Lefebvre). Por otro lado, crisis de irracionalismo vitalista, que mantenía que en el análisis de los procesos espaciales todo era excepcional (caso particular) y nada era generalizable; en contra de esta postura, el Centro de Sociología Urbana de París, se plantea el intentar un análisis racional de los procesos urbanos.

1.3. LA APORTACION DEL SOCIALISMO

Lo que da coherencia al conocimiento del espacio de los países socialistas es su fundamentación en una ideología

coherente basada en el materialismo histórico-dialéctico. El conocimiento según la ideología materialista se obtiene de la conceptualización desde realidades histórico-concretas, esta forma es opuesta a la propuesta por la ideología positivista-trascendental basada en la comprobación de abstractos absolutos(25).

El urbanismo se produce de manera práctica, utilizándose a la vez como instrumento para la construcción del socialismo y como elemento de crítica, no separables desde la óptica del materialismo histórico. Ambos se implican en las decisiones estatales, al mismo tiempo que se configuran sobre las necesidades sociales concretas (y en mucha menor medida en base a necesidades culturalistas o académicas).

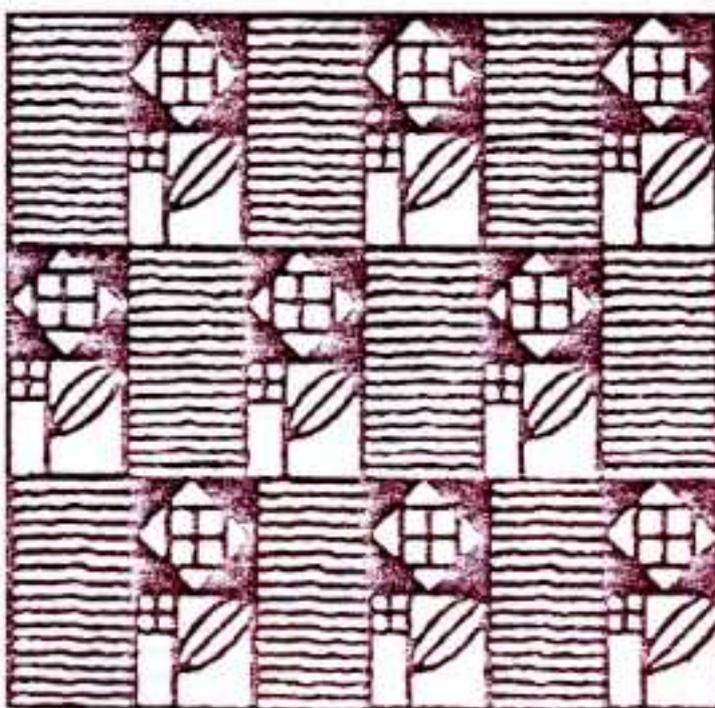
El urbanismo y la geografía se producen como ciencias de manera integrada con las demás necesidades prácticas. Se considera que no existen criterios o ciencias puramente espaciales o morfológicas(26). El espacio no se entiende ni como marco inerte donde suceden las actividades sociales, no como simple producto de dichas actividades como es característico en el pensamiento clásico; se considera que el espacio se genera en la apropiación material de la naturaleza por la producción.

El rasgo que diferencia la actitud marxista es plantear la relación Hombre-Naturaleza como elemento superado por el producto de esa relación, por cuanto las relaciones entre el hombre y la naturaleza responden a la consideración esencial del hombre como productor-consumidor(27).

La organización del espacio, por tanto, surge en el acto de la producción, como apropiación de la naturaleza por el hombre, y su morfología, en la organización de la división social del trabajo.

El espacio no es un espacio "puro" sino que es espacio social producido por el hombre. Desde este punto de vista el espacio ideal o la ciudad ideal no existe, el espacio es fruto del modo

24. Paisaje entendido como país, lugar de vida de una comunidad.



25. Ver L. Purumio (1971) La ideología de la práctica teórica, en Teoría Práctica y Práctica Teórica, Ed. Comunicación, serie C.
26. Los espacios naturales considerados en sí mismos son una vaciedad, el espacio se considera que es producido por las actividades sociales. Desde este punto de vista es significativo que el estudio base del urbanismo socialista no sea la morfología del espacio sino la situación de la vivienda: Engola, El Problema de la Vivienda, traducción de Gustavo Gil.
27. Estos planteamientos adelantan, desde los escritos de Marx y Engels, casi un siglo los razonamientos que actualmente se están utilizando en la revitalización de centros históricos o en el análisis del crecimiento de la ciudad, ¿se revitaliza el centro para que lo siga poseyendo la misma gente que vivía en él o para que sea apropiado por otra comunidad? ¿es el crecimiento de la ciudad la razón para el decrecimiento del resto de la región?, etc.

de producción no de las ideas de las personas.

– El espacio como apropiación-localización de las fuerzas productivas consecuencia de la división social del trabajo.

– El espacio como realidad histórica cambiante con el desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales de producción.

– El desarrollo de la ciencia del espacio dependerá de su necesidad social. El urbanismo no existe en sí, sino como instrumento práctico utilizado para la construcción de la sociedad socialista.

– Etc...

Como se ha apuntado antes, la producción de los elementos de la ciudad se caracteriza en la URSS por ser un medio de apoyo a la construcción del socialismo. Como reflejo de que el espacio puro no existe sino que el espacio se produce por la división social del trabajo en el proceso de producción, el análisis de la morfología urbana en sí va a ser secundario respecto de la forma de producir y

consumir cada uno de los elementos de la ciudad.

La ciudad socialista es fundamentalmente socialista por la manera de producción y de consumo y sólo secundariamente por la forma espacial(28). Consecuentemente con esto se pueden utilizar y de hecho se utilizan morfologías urbanas y distribuciones espaciales de la cultura occidental: ciudad jardín, nuevas ciudades, etc.

En el urbanismo soviético pueden distinguirse cuatro etapas históricas: 1. la transición socialista, 2. el productivismo histórico, 3. el neoproductivismo y 4. los años cincuenta y sesenta.

La segunda etapa se caracteriza por la transformación productiva de la URSS, en un estado industrial independiente del exterior, mediante un proceso acelerado de industrialización básica. Frente al equilibrio campo-ciudad, ideología preponderante durante la primera etapa, se propone una competición organizada entre ambos sectores productivos. Paralelamente con el objetivo de transformación de las fuerzas productivas, se lleva a cabo una transformación de la apropiación del espacio por dichas fuerzas: se afronta la construcción de un gran número de nuevas industrias y de nuevas ciudades(29).

Hay un esfuerzo importante de diseño abstracto de nuevas ciudades que tuviesen aplicabilidad general; frente a esto sigue habiendo propuestas concretas en la edificación de viviendas o barrios. Lo que no se produce es una crítica desde el diseño de la ciudad al proceso de industrialización acelerada, en parte por falta de preparación de los técnicos y en parte porque el objetivo de la industrialización no era discutido socialmente.

En esta etapa, los técnicos adoptan una postura acrítica con relación a la ciudad soviética que está siendo construida. El diseño de ciudad sigue caminos parecidos a occidente, la diferencia de la ciudad socialista, radica en las relaciones de producción de las fuerzas sociales y en la política de

28. V. Quilici (1976), Ciudad Rusa y Ciudad Soviética. El, Gustavo Gili, p. 222, indica que en el informe Kaganovich de junio de 1931 se recuerda que la calificación de socialista pertenece ya por derecho a la ciudad soviética, en vista de las relaciones de producción que en ella dominan y la socialización de los medios de producción, por consiguiente no tiene sentido la búsqueda de un modelo espacial que califique la ciudad socialista.

29. Lo característico de la ciudad soviética vuelve a no ser la morfología de la ciudad; los planes de la mayoría de las ciudades nuevas son propuestas de urbanistas occidentales.

30. Sólo en el caso de Meyer -antiguo miembro de la Bauhaus- se produce un urbanismo crítico.

31. Quilici (1976) op. cit. p. 278.

32. Quilici (1976) op. cit. p. 281-282, indica que a las propuestas avanzadas de los teóricos, se une en el campo operativo la elaboración de metodologías, sin embargo entre los dos ámbitos de interés y de trabajo existe una enorme separación, la que puede existir entre ideología y práctica normativa.

alojamientos y equipamientos. La ciudad socialista no se diferencia mucho en su forma de la ciudad occidental lo que la diferencia son las comunidades que las forman(30).

El aspecto más destacable en la etapa neoproductivista, es el intento de superación del mundo capitalista por el aumento de la productividad, de la composición orgánica de las fuerzas productivas y por la definición funcionalista de los productos.

Lo más significativo en la producción de la ciudad estriba en la tecnificación y prefabricación del sector construcción para el aumento de la producción del número de viviendas, a la vez que se racionaliza la definición del producto: alojamiento y barrio.

Los resultados de esta etapa son, la supresión de todo lo superfluo, incluso lo que son exigencias comunes no vitales, la producción de mayor número de viviendas cualesquiera que sean las condiciones de dichas viviendas y la antidecorativización del espacio urbano(31).

En la última etapa, los procesos de transformación de las fuerzas productivas del período anterior hacen patentes los errores cometidos en las etapas anteriores y en el campo de la ciudad se asiste a la denuncia de los errores e insuficiencias morfológicas y de las producidas por pie forzado de la industrialización. En esta década (1950-60) se hace patente la separación entre la teoría y la práctica urbanista de la ciudad socialista(32). El único punto de contacto está en el papel esencial puesto en los servicios colectivos, coherentemente con la postura del materialismo histórico de que el espacio es producido o apropiado por las fuerzas productivas.

Los elementos de la crítica desde el urbanismo al modelo socialista pueden resumirse en:

- La producción de la ciudad (alojamientos) en cadena. En este sentido se hace necesario conseguir una mayor libertad compositiva.

- Polémica sobre la necesidad de

salvaguardar el valor simbólico del espacio urbano.

— Las rigideces producidas al aplicar modelos espaciales y morfológicos abstractos (barrios y nuevas ciudades) a realidades concretas, lo que invalida la consideración del espacio como realidad sólo en cuanto apropiada por el hombre.

De esta manera, vemos que también en el enfoque socialista el conocimiento y la práctica urbanista entra en crisis, crisis que como en los casos anteriores supone la invalidación de las hipótesis de partida. En este caso, se llega a explicitar la existencia de problemas puramente espaciales y morfológicos, habiéndose basado en que dichos problemas no existen.

2. EL METODO

En las ciencias sociales, la metodología científica, la intención de la ciencia y en general, la evolución del contexto de la ciencia, está influenciado importantemente por el contexto social-histórico concreto(33) en que dicha ciencia se produce(34). En el apartado anterior se ha analizado de qué manera el concepto del urbanismo se ha ido desarrollando a través de las diversas experiencias concretas y de los diversos enfoques científicos. En este apartado vamos a determinar algunos elementos de un método científico válido en el urbanismo; esto se va a realizar a través de un compendio de las aportaciones válidas de los movimientos analizados en el apartado anterior.

Nuestro primer punto de referencia es la ruptura que la escuela anglosajona plantea a la manera "vitalista" de comprender el territorio. Esta ruptura está conectada a la nueva forma de comprender la ciencia como "racional" dentro de la cultura anglosajona de después de la II Guerra Mundial.

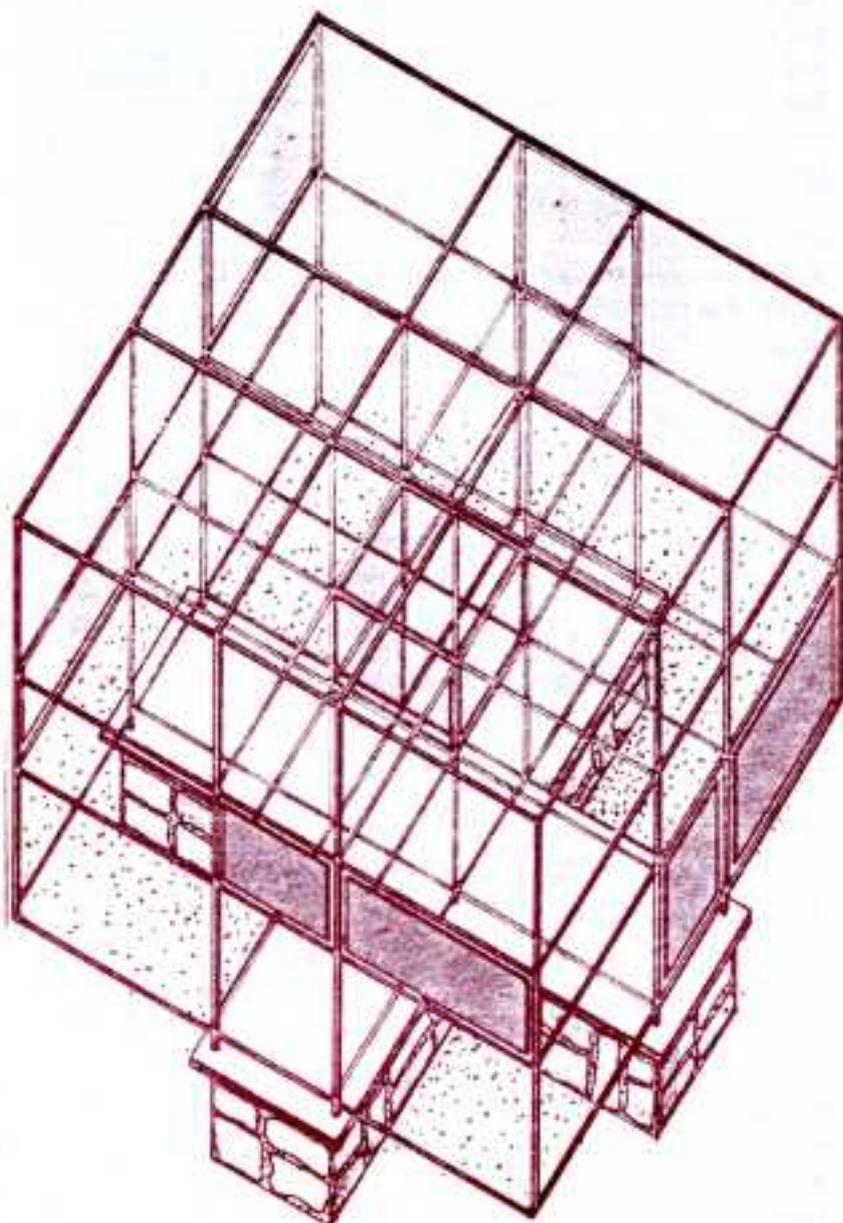
La primacía de la ciencia positivista después de la guerra mundial es debida a la línea de reconstrucción y progreso nacional y al convencimiento de que el desarrollo técnico (que el hombre es

33. La unidad de las ciencias y el Hombre como centro de ellas fue el reflejo de la sociedad en la época de la formación de las nuevas unidades nacionales (los reinos y los imperios) del renacimiento. El positivismo en las ciencias ha sido paralelo al alejamiento de la sociedad de planteamientos teológicos en la comprensión del universo, durante los siglos posteriores al XVIII. *Ite.*

34. Habría quizás, que englobar en el conjunto desde los neopositivistas lógicos, hasta el racionalismo crítico de *K. Popper*, *La lógica de la Investigación Científica*, Ed. Tecnos, y las formas heterodoxas o revisionistas de años recientes como *Feyerabend*, *Contra el Método*, Ed. Ariel.

capaz de realizar) podrá realizar dicho progreso.

Dentro de este enfoque de filosofía del análisis se diferencian dos ámbitos de conocimiento. Por un lado el ámbito *circunstancial* en cuanto circunstancia concreta e individualizable y que es generalmente denominado contexto de descubrimiento. Por otro lado el ámbito *lógico* en cuanto normas generales y abstractas que permiten verificar dicho conocimiento y que generalmente se denomina contexto de justificación. La línea más ortodoxa da preponderancia al segundo ámbito; el método del conocimiento es considerado como determinante de la ciencia(35). La realidad, los



hechos y la manera de producirse son utilizados como elementos instrumentales para verificar una teoría racional y general(36). En esta concepción se consideran las diversas circunstancias como hechos individuales o lo que es lo mismo, que los fenómenos sociales son un agregado de decisiones individuales.

Las posturas holísticas —introducidas en el enfoque positivista por la teoría de sistemas han tardado mucho tiempo en ser consideradas en el urbanismo—, la obra de Von Bertalanffy clara muestra de la corriente vitalista alemana (holística) está escrita en los años 40 (37) y sin embargo la primera incorporación completa de este enfoque en el urbanismo de cultura positivista lo plantea Chadwick en 1971 (38).

Sin embargo, la descripción adquiere su mayor validez en la metodología propuesta, y en el significado que se le otorga. Para el cuantitativismo el conocimiento científico se resuelve entre los hechos y las teorías, bien mediante procesos inductivistas, bien mediante nuevos procesos inductivo-deductivos como en Etzioni o Lindblom(30), considerando el conocimiento científico como problema puramente metodológico.

El rasgo distintivo es la primacía otorgada al contexto de justificación sobre el contexto del descubrimiento o heurístico. Porque la validación teórica es exclusivamente lógica, como destaca la filosofía analítica.

Pero esto significa que lo esencial del método científico es la lógica de los enunciados, la lógica del lenguaje, o lo que es lo mismo, la forma en que se articulan los diversos enunciados de observación y teóricos. De ahí la particular importancia concedida al lenguaje y a su formalización, y en particular a las matemáticas, como lenguaje más perfecto.

De esta línea aceptaremos el desarrollo que ha generado en las técnicas y metodologías. Sin embargo, planteamos que la racionalidad está en los hechos y no en las teorías, por tanto

35. *J. Ferrater Mora*, Cambio de Marcha en Filosofía. Ed. Alianza.
36. Como dice *M. Bunge* (1969), La Investigación Científica. Ed. Ariel. Es significativo de la obra indicada incluso su estructura general, dedicada toda la mayor parte y en primer lugar a los planteamientos de la ciencia y sólo en la última parte por la constatación con la realidad. Esto confirma que se trata de contrastar teorías generales y racionalistas sobre realidades instrumentales.
37. Las principales obras y descubrimientos de *L. von Bertalanffy* se producen en los años cuarenta, ya en el año 1950, escribe en el *British Journal of Philosophical Science*, n. 1, su primera aportación en forma de generalización "An Outline of General System Theory"; para esto ver *L. von Bertalanffy* (1968) *General Systems Theory*. Ed. Penguin. Existe traducción española.
38. *G. Chadwick* (1971), *A Systems View of Planning*. Ed. Pergamon.
39. *M. A. Quintanilla* (1972). Idealismo y Filosofía de la Ciencia. Introducción a la Epistemología de *Karl R. Popper*. Ed. Tecnos. Ver también la conocida discusión planteada en el *Journal of the American Institute of Planners* y el *Public Administration Review* entre los últimos años de la década de los 50 y primeros de los 60 entre metodologías inductivas y deductivas.
40. *L. Panamio* (1971), op. cit.
41. Ver *Feyerabend* (1973). *Contra el Método*. Ed. Ariel, en general y *Friedmann* (1973) op. cit., en relación a la planificación.
42. *Mao Tse-Tung* (1974), *Cuatro Teses Filosóficas*. Ed. Anagrama. En el ensayo "Acercas de la práctica: sobre la relación entre el conocimiento y la práctica - entre el saber y la acción" indica que el conocimiento humano depende principalmente de la práctica social y que sólo ésta puede ser el criterio de la verdad de los conocimientos que tiene el hombre.

no aceptaremos la supremacía de las metodologías y teorías sobre la realidad, que es característica de los planteamientos más ortodoxos del neopositivismo, y por tanto, plantearemos la inversión de los papeles asignados por la filosofía neopositivista respectivamente al contexto circunstancial y al contexto de pensamiento.

La crítica que la filosofía dialéctica hace de la filosofía positivista es, que aplica a "concretos reales" los "abstractos de pensamiento" para verificar estos últimos, sin antes haber elaborado, como condición para el desarrollo del conocimiento, "un concreto de pensamiento" resultado del análisis, con arreglo a la dialéctica del "concreto real" sobre el cual se actúa(40).

Recientemente, incluso desde las posturas heterodoxas del positivismo, se ha venido a poner en entredicho la invariabilidad del significado de los enunciados observacionales, esto es la inexistencia de enunciados de observación independientes del contexto de descubrimiento: dos teorías distintas contemplan los mismos fenómenos y los consideran de forma distinta. Contra la afirmación básica de la filosofía neopositivista acerca de la primacía del contexto metodológico, las críticas contemporáneas destacan que el contexto clave es el histórico-heurístico o el contrahistórico(41).

Desde este punto de vista se replantea la objetividad abstracta del conocimiento de los procesos sociales; por un lado no existe ciencia social objetiva, sino que en el transcurso existe un marco base de comprensión del mundo y por otra parte no existe conocimiento de la sociedad en términos abstractos sino del análisis de concretos-históricos. La ciencia social no es generalizable para cualquier tipo de sociedad sino que el conocimiento de los procesos sociales es específico de cada situación histórica concreta(42). Desde este punto de vista el énfasis no está puesto en la metodología sino en la comprensión o interiorización de las realidades concretas.

Sin embargo, para comprender realidades concretas habrá que enmarcarlas y comprenderlas, no sólo en su estricto significado, sino en el significado que tienen en el contexto en que se producen: contexto presente y contexto histórico(43).

Desde posturas dialécticas, el conocimiento tiene su base en la percepción sensorial dando lugar primero al conocimiento sensorial. El conocimiento debe llegar a otra segunda fase en la que se capte la esencia de los fenómenos y aparezcan conceptos y juicios, la fase del conocimiento racional. Como tercera fase plantea la aplicación de la teoría a la práctica social.

En base a este enfoque, el conocimiento se deriva del análisis de realidades concretas y de la práctica que modifica la realidad, no de la pura racionalidad aunque ésta sea verificada. También existe conocimiento indirecto, pero limitado en su utilidad por el cambio de las condiciones reales en que se produjo el conocimiento directo.

Desde el enfoque dialéctico-histórico el conocimiento se produce sobre una realidad basada en la ley de la contradicción (unidad de los contrarios en las cosas y proceso de transformación de los contrarios entre sí), y el estudio de las cosas partiendo desde su interior. Sólo de esta manera puede producirse el traspaso entre ciencias positivas y filosofía dialéctica.

Esta línea asume la existencia de relaciones entre los distintos niveles en que se estructura la realidad del mundo y se afirma la distinción entre objeto real y objeto de conocimiento(44), correspondientes a dos niveles distintos los cuales tienen procesos de producción distintos; el primero se produce en lo real y el segundo en las categorías pensadas las cuales reproducen las categorías reales(45).

Sin embargo en relación a estas dos categorías se reafirma la corrección de que la interpretación dialéctica materialista supone la inversión de la dialéctica Hegeliana, en cuanto que Hegel

43. El análisis dialéctico no puede ser realizado de realidades concretas independientemente de las otras realidades con las que se relaciona. M. Tafuri (1977). *Arquitectura e historiografía: una propuesta de método*. *Arquitectura*, n. 204-205, plantea que para analizar el contenido histórico de los hechos espaciales hay que tener en cuenta que los hechos no representan sólo los propios hechos, sino que significan algo más; en este algo más, está parte de la comprensión de la intencionalidad de los hechos, para ello propone realizar el análisis histórico en tres campos o procesos: el de los hechos que indica las relaciones sociales, el de los proyectos que indica la ciencia y el de la ideología, que indica la superestructura existente. Estos tres procesos históricos están relacionados y nos permitirán encontrar precisamente ese algo más, esto es su intencionalidad. Para ello será muy interesante, no sólo analizar los proyectos que son llevados a la práctica, sino, también, aquellos que no lo fueron. J. M. Ureña y P. Gómez Porcella (1979) op. cit., plantean que para comprender la ejecución de el planeamiento en una zona de la ciudad y para entender el significado que esto tiene, no puede estudiarse dicho hecho aisladamente, sino que tiene que entenderse paralelamente que otros espacios urbanos están siendo objeto de ejecución del planeamiento.

44. Este hecho está asumido por el enfoque positivista y por el dialéctico, pero utilizado de manera inversa.

45. V. Bozal (1971). *Los Problemas de la Dialéctica y la Metodología Positiva*, en *Teoría Práctica/Práctica Teórica*. Ed. Comunicación, Serie C.

46. Bozal (1971) op. cit.

intentó escapar de la singularidad del conocimiento en base a las ideas y a la dialéctica materialista lo hace en base a la concreción histórica(46). Desde este punto de vista el énfasis del método debe estar en la comprensión de la evolución de la realidad (análisis histórico de realidades concretas).

Por tanto se plantea la necesidad de una continua interrelación entre teoría y método, entre reflexión y práctica. Por dos razones:

1. Insuficiencia de la teoría y técnicas del planeamiento ya que los procesos sociales no se pueden racionalizar definitivamente al ser procesos históricos.

2. Porque para que las propuestas de planeamiento sean eficaces en el marco socio-político, deben verificarse en la práctica.

Otra línea metodológica que debemos analizar es la originada en el vitalismo holista europeo. Dos puntos de su planteamiento son los que nos interesa destacar: en primer lugar, y como se acaba de indicar, el carácter único de cada espacio geográfico y en segundo lugar la comprensión globalizada.

La comprensión de cada territorio como único no debe considerarse sólo desde el punto de vista físico como en el planteamiento estrictamente vitalista, sino como territorio concretizado en términos físicos y sociales. Este hecho ha ido apareciendo en las sucesivas consideraciones terminológicas desde el espacio como paisaje (el "environment" francés o el "landschaft" alemán) o como país (cuyo significado tiene un claro contenido social, es el espacio ocupado y ordenado socialmente o la comunidad que habita en un espacio). Las críticas al enfoque vitalista son en cuanto que conocimiento irracional del espacio. Mantenemos que cada espacio concreto está racionalmente producido en base a las relaciones sociales y que como tal, es susceptible de ser comprendido.

La comprensión globalizada interesa destacarla por cuanto consideración de los diversos espacios únicos como

componentes de un sistema espacial global y en cuanto sistema social.

La teoría de sistemas como instrumento para interpretar este hecho será de gran utilidad(47). La crítica al vitalismo se plantea en cuanto a la irracionalidad de utilizar como instrumento de análisis siempre la región o la ciudad, cuando los fenómenos espaciales se plantean sobre espacios continuos; esto nos llevará a que el análisis de los procesos espaciales deberán considerar por una parte que la región y la ciudad (espacio sobre el que vive una comunidad) no son espacios cerrados al exterior y por otra parte, que pueden no ser los espacios de referencia sobre los que se producen algunos de los fenómenos sociales(48). La delimitación de los espacios de estudio será pues otro de los instrumentos a considerar en el método científico.

Por último, como reflejo de la crisis metodológica y conceptual del urbanismo se hace necesario un planteamiento en cierto modo ecléctico de la metodología científica. Por ello, además de las consideraciones metodológicas que se han extraído de las tres líneas de pensamiento más importantes del urbanismo, se plantea la conveniencia de recoger, también, la teoría del conocimiento neopositivista en su línea anarquista, como es la desarrollada por Feyerabend(49).

Feyerabend plantea que no hay una sola regla que no solo no sea infringida en alguna ocasión, sino que infringirlas es y ha sido históricamente necesario para el progreso del conocimiento. En base a esto propone como método científico, además de la inducción, la conrainducción.

Ello supone la utilización de hipótesis inconsistentes con las teorías bien establecidas y la proliferación de teorías inconsistentes con puntos de vista aceptados. La base de esto se halla en la manera en que Hegel en contraposición con Mill introduce el concepto de proliferación en la creencia(50). Mill introduce la proliferación como solución al problema de la ciencia de mejorar sus propios recursos y así llegar a la verdad. Hegel la introduce

47. Von Bertalanffy (1968) op. cit., o Chadwick (1971) op. cit.

48. El espacio de referencia para las migraciones puede ser doble: la zona de origen y la de destino. El espacio de referencia para la compra en los comercios puede ser un corredor de transporte. Etc.

49. Feyerabend (1970) op. cit.

50. Feyerabend (1970) op. cit.

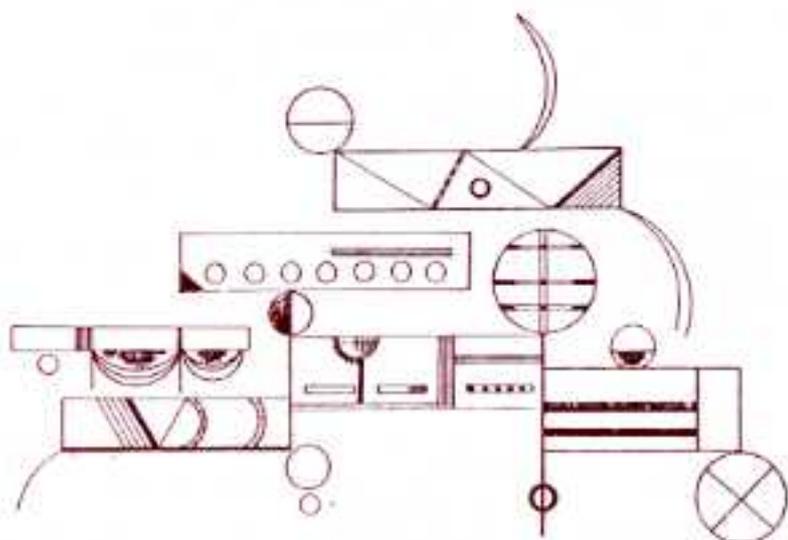
51. Puede verse aquí cierto contacto con las posturas neopositivistas, como se ha indicado en la cita (56); considerando este hecho habrá que tener en cuenta la no aceptación de la primacía de los métodos sobre la realidad.

52. Existen, en esta línea, posibilidades de utilizar los juegos como metodología científica, para experimentar con universos irreales.

porque la descripción completa de un objeto es autocontradictoria, porque cada objeto tiende a convertirse en lo que no es (evolución de la contradicción), y porque el resultado de la negación no es la nada, sino un nuevo concepto más elevado y más rico ya que contiene al concepto que le precedió y a su negación. Desde este punto de vista una racionalidad completa sólo puede obtenerse mediante la extensión de la crítica a las partes estables del conocimiento(51).

Plantea, además, que los propios hechos están condicionados social e históricamente por lo que el carácter histórico-fisiológico de evidencia en favor de una teoría también expresa un punto de vista subjetivo y mítico. Por lo tanto, desde su punto de vista, no existe clara separación entre hechos por una parte y conocimiento por otra (como en la postura dialéctica o en la positivista ortodoxa).

Desde este punto de vista se propone la necesidad de planteamiento ad-hoc como base metodológica, no sólo como método marginal, como propone los positivistas ortodoxos(52).



REGIONAL SCIENCE ASSOCIATION
XXI EUROPEAN CONGRESS
BARCELONA AUGUST 1981

Información - Cordinación - Organización

ASOCIACION ESPAÑOLA DE CIENCIA REGIONAL
Egipcias, 15 - BARCELONA-1



...informa

BRESCIA, Lombardía

"TRANSFORMACIONES URBANAS Y ARQUITECTURA EN BRESCIA EN LA PRIMERA MITAD DEL '700"

Palazzo Loqgia marzo '81-octubre '81

"ASPECTOS DE LA SOCIEDAD BRESCIANA EN EL '700 = LA ECONOMIA, EL TERRITORIO..."

Monastero di Santa Gintia - diciembre '80-septiembre '81

Ciclo expó-cultural en el tricentenario A. M. Quarini

CONSEJO DE EUROPA

"CAMPAÑA EUROPEA PARA EL RENACIMIENTO DE LAS CIUDADES"

Octubre 1980 - octubre 1981

VI CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE LA POBLACION Y EL FUTURO URBANO.
MADRID 1982.

UNIVERSITY OF DURHAM (GREAT BRITAIN)

Symposium: "National and Regional Development in the Mediterranean Basin"

Grupos de trabajo: cambios estructurales, áreas periféricas, retorno de emigrantes, problemas locales, cambios en la organización especial de la producción en los países mediterráneos.

Organización - Información - Recepción de Comunicaciones

DEPARTMENT OF GEOGRAPHY
SCIENCES LABORATORIES, SOUTH ROAD,
DURHAM, ENGLAND DH13LE

por Jesús Leal Maldonado



La relevancia del tema de las nuevas tendencias en el planeamiento, en la situación actual, transcurrido el año 1980, no se debe tanto a los aires renovadores de las técnicas de análisis y planeamiento urbano y regional cuanto a los profundos cambios económicos y sociales de estos últimos años, que han ido poniendo paulatinamente en crisis los enfoques anteriores.

Esta afirmación nos lleva a desmitificar la metodología del planeamiento ya que este ha de considerarse como un instrumento que cambia en función de la propia dinámica social. Así las grandes construcciones metodológicas pasan a sustituir a construcciones menos ambiciosas pero más adaptadas a las exigencias sociales del momento. La crisis de las metodologías basadas en los análisis de sistemas es un buen exponente de ello.

A partir de lo dicho, el primer problema que se plantea a la hora de delimitar las nuevas tendencias en el planeamiento es precisamente la definición de esos cambios económicos y sociales que van a condicionar el nuevo planeamiento. No se trata de desarrollar los amplios cambios opera-

dos en la sociedad española durante estos últimos años, sino de resumir esquemáticamente dichos cambios para poder desarrollar a partir de ellos las consecuencias metodológicas pertinentes. Podríamos resumir en cuatro las líneas fundamentales de ese cambio:

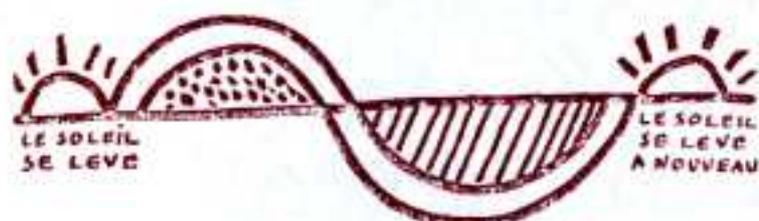
— Desde un punto de vista económico, la crisis económica que padecemos en la actualidad, con una serie de características importantes que la diferencian de la crisis de los años treinta, produce una serie de efectos urbanos y territoriales que llevan a replantear muchas de las prácticas ordinarias vigentes hasta ahora.

— Desde un punto de vista político, creo que uno de los hechos recientes de mayor importancia, tanto en España como en gran parte de los países europeos es el movimiento generalizado por una descentralización administrativa que lleva a nuevas formas de gobierno con su consiguiente repercusión sobre ese instrumento de la Administración que es el planeamiento.

— Por último, desde una perspectiva ideológica el afianzamiento de la

conciencia ecologista con su visión de la limitación de ciertos recursos, en especial los energéticos y la consideración de la naturaleza como algo muy vulnerable por la acción del hombre, afectada en muchos casos por procesos de degradación irreversibles.

Una vez definidos estos cambios, vamos a desarrollar la otra parte del enunciado: la relación entre las ciencias sociales y el planeamiento, sobre todo en lo que se refiere a la Ordenación del Territorio, para luego relacionarla con los cuatro cambios descritos.



LA JOURNÉE SOLAIRE DE 24 HEURES RYTHME L'ACTIVITÉ DES HOMMES

LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO

Al tratar de las ciencias sociales, se busca un término genérico más amplio que el de la sociología, que incluya también la economía y la ciencia política, de forma que se evite el tratar de la aplicación directa de estas disciplinas a la ordenación del territorio.

No tiene demasiado sentido tratar de una sociología territorial, ya que al igual que ocurrió con la discusión acerca de la existencia de la Sociología Urbana como disciplina autónoma, al final de los años sesenta, terminaremos concluyendo que carece de objeto específico ya que todos los fenómenos sociales se realizan en un territorio, ni se trata de la aplicación de un corpus teórico preestablecido a una realidad determinada, ya que su intervención viene muy mediada por las demandas concretas de los procesos de planeamiento. No le quedaría pues, tal como lo explica Castells para la Sociología Urbana, una efímera vida académica o un carácter puramente ideológico, justificativo de una situación social determinada.

Pero ese abandono de la autonomía disciplinar de la sociología en el análisis territorial, será acompañada de un proceso igual en lo que respecta a las demás disciplinas, y ello es debido a una razón que apuntaba G. della Pergola hace unos años: la primacía de la explicación integral de los fenómenos espaciales que nos lleva a echar mano de elementos que puedan ser propios de cualquiera de las ciencias sociales para integrarlos en el proceso explicativo.

Pero existen unas características propias de la intervención de las ciencias sociales al tratar de los fenómenos espaciales. Esta relación se ha establecido a veces de forma demasiado mecanicista, tal como la realiza Donald Foley (3) en su concepción de la estructura urbana, tratando de "pegar" unas características espaciales a unos fenómenos sociales. Siguiendo a Harvey(4), habría más bien que considerar continuamente los hechos sociales en sus características espaciales, siendo esto propio de una visión característica que este autor, parafraseando la concepción de W. Mills(5), titula la "imaginación geográfica".

Pero el tema puede ser también considerado en el sentido contrario, planteándonos cuál es la influencia de la variable independiente espacio sobre los fenómenos sociales. En realidad esa relación no es directa, las formas espaciales no explican los diferentes modos de vida tal como quiso poner en evidencia Louis Wirth(6), influyen en ellos, pero de ninguna manera pueden ser considerados como la causa última. La forma de vida en las ciudades o las culturas específicas de ciertas áreas no son explicables a través de ese espacio, sino que más bien habría que buscar su explicación en las exigencias de las fuerzas productivas, mediadas por ese espacio al que no se puede considerar como variable independiente. Ya que resulta instrumentalizado como un medio de producción de especiales características.

De lo expresado anteriormente se deduce la puesta en entredicho de la autonomía científica de la Ordenación del Territorio, planteándose ésta como una consecuencia de la necesaria organización espacial de las actividades productivas, tarea que compete básicamente a la Administración, como acti-

vidad de apoyo a un sistema de decisiones políticas aplicadas al espacio.

A este primer escándalo de la negación de autonomía para la Ordenación del Territorio, hay que añadirle otro que aún puede parecer mayor para aquellas personas que provienen de campos o actividades no muy familiarizados con las ciencias sociales. Me refiero al eclecticismo manifestado en las ciencias sociales aplicadas al territorio, e incluso a la existencia de tendencias divergentes en las mismas. El escándalo ante este hecho suele partir de la creencia de que la realidad la percibimos directamente tal y como ella es, afirmación que no podría soportar la más débil y vacilante de las críticas epistemológicas. Existen variaciones en la percepción de la realidad y en consecuencia habrá divergencias en cuanto a su interpretación. Si esto es así en los fenómenos físicos, en los hechos sociales se alcanzarán divergencias más considerables debido a su mayor complejidad. A pesar de esa diversidad de interpretaciones, podemos partir de unos conceptos y una terminología que la propia práctica va decantando y cuyo uso se generaliza con el desarrollo de la planificación, a partir de ellas, se podrá ir puntualizando su relación con las aportaciones de las ciencias sociales. Así, en las fases en las que se estructura un proceso de planeamiento, acuñamos una concepción compartida comúnmente por los planificadores sobre lo que es la *información*, el *análisis*, el *diagnóstico* y las *propuestas*, a partir de las cuales nos podremos mover con mayor agilidad y eficacia en otras direcciones.

A pesar de esa acepción, en ese momento se sufre un proceso de variación en cuanto a su articulación temporal apoyado en las deficiencias en las que normalmente se ha caído en la

realización de ese proceso. Así, si analizamos los planes de urbanismo con su culminación en los monumentales P.A.I. (Programas de Actuación Inmediata) realizados en Madrid, nos encontramos con que en buen número de ellos la información está inflada y desviada, se recogen datos e informaciones, despegadas de su uso posterior e incapaces de ser asimiladas, mientras que el diagnóstico de las situaciones suele ser muy pobre y en consecuencia las propuestas se presentan en ciertos casos como muy poco operativas por falta de anclaje en el contexto social en el que se han de realizar.

Esta crítica tiene bastante que ver con la Sociología ya que a ésta se le atribuye una parte importante en la recogida de esa información, debido sobre todo al desarrollo que han tenido las técnicas de recogida de información directa en esta disciplina.

Este encajonamiento de las disciplinas y de las fases se está rompiendo progresivamente como efecto de una mayor madurez y con la búsqueda de un acabado del producto final más adecuado a su utilización posterior.

Así, para algunos estudios, como es el caso de los Análisis Territoriales promovidos por el CEOTMA, o en la metodología de algunos P.A.I. como el de Arganzuela, se busca el establecimiento de un prediagnóstico que ayude a una recogida selectiva de información en aquellos lugares y temas que se pueden plantear como más problemáticos. Se trata de contar con un instrumento que sirva para orientar la posterior recogida de información y que haga de hipótesis global a partir de la cuál se pueda uno mover con más agilidad en las interpretaciones, pudiendo ser útil también en los procesos de participación ciudadana.

De todas maneras hay que afirmar que la necesidad de explicar los fenómenos principales que acaecen en un territorio no podrá suplantar la descripción de los mismos que deberá seguir existiendo, debiendo de continuar ese aspecto de la aplicación de las ciencias sociales al planeamiento, de la misma forma que deben de continuar las visiones críticas respecto al funcionamiento de la sociedad que se describe, pudiendo considerarse como la base para la explicación de las disfunciones



y los problemas que se presentan en el territorio.

En cuanto al contenido de esos análisis territoriales de las ciencias sociales, creo que nos adentramos un poco más en un terreno que cambia con cierta facilidad en función de los objetivos que se planteen en el propio pensamiento.

Así, partiendo de la Ordenación del Territorio y del planeamiento en general como un instrumento administrativo, los objetivos de la intervención en el territorio cambiarán en función de las coyunturas políticas y con ellos cambiarán los contenidos de los análisis que están supeditados a dichos objetivos. Esto lo podemos ver con claridad en aspectos como el de la planificación de la producción agrícola, éste que ha sido un hermano menor de la ordenación de las actividades en el territorio marcadas de forma casi exclusiva por la ordenación de los asentamientos industriales, se plantea en este momento en Europa como uno de los problemas más importantes para el que se carece de instrumentos de análisis y de ordenación adecuados. Esta constatación nos llevará evidentemente a revalorizar los aspectos de información sobre las características de la producción agrícola y de los métodos empleados para orientarla y adecuarla a una mayor eficacia.

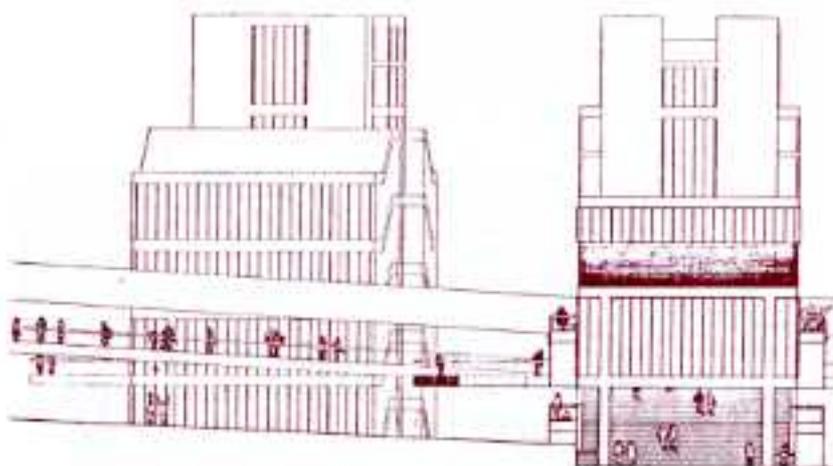
Esta alternativa planteada para los temas concretos de análisis se prolonga también en la definición de los objetivos. Si durante algún tiempo el término "desarrollo" fue una palabra mágica capaz de mover grandes planes, la crítica establecida hacia la ideología desarrollista lleva a condicionar los objetivos del planeamiento tratando de sustituir y completar ese "desarrollo" con otra serie de conceptos que se denominan cualitativos por el hecho de ser más difícilmente medibles, desarrollándose toda una ideología de nuevo cuño en torno a los términos de "calidad de vida", "bienestar social", etc... Este cambio de orientación en los objetivos manifiestos de los planes, que no es ajeno a las críticas realizadas desde las ciencias sociales, trae consigo un despliegue mayor de las técnicas de análisis cualitativos en las que la sociología se mueve con una cierta soltura.

Puestas de manifiesto estas variaciones en el contenido de los análisis territoriales hay que manifestar que sin embargo existen una serie de constantes que han de conocerse siempre, como son las de las características numéricas de la población (demografía) y la estructura social, con una especial incidencia en las diferencias sociales existentes, estas variables deben venir dadas en su contexto espacial concreto.

Una vez que tenemos la espacialización de esa sociedad habría que relacionarla con las actividades de producción y de consumo, de forma que se establezca la diferencial inserción de la misma en función de edad, sexo y clase social en el proceso productivo y en la capacidad de acceso a los bienes de consumo individuales y colectivos.

Esta matriz no llega a su complejidad total sino se le da una proyección histórica, considerando cuál ha sido la evolución de la misma en especial durante los últimos años, de forma que a través de esa perspectiva se puede establecer una cierta diagnosis sobre la incidencia del problema o de los problemas que se pretendan "ordenar" o "planificar" con prioridad.

De todas formas esta sistematización ha de considerarse como un gran clasificador del que habrá que utilizar únicamente las partes que nos interesen para conocer y explicar los fenómenos sobre los que se quiere intervenir. Así, un plan territorial de vivienda, deberá desarrollar unos conocimientos distintos de los de un plan de ordenación de áreas de montaña, etc.



LAS NUEVAS TENDENCIAS EN EL PLANEAMIENTO

Una vez situada la incidencia de las ciencias sociales en la ordenación del territorio podemos volver al planteamiento hecho al comienzo para explicitar el impacto de las innovaciones descritas sobre la sociedad y su consecuencia en los objetivos y en la orientación del planeamiento.

LA CRISIS ECONOMICA Y SU REPERCUSION EN EL PLANEAMIENTO

El impacto de la crisis económica sobre el medio territorial y urbano ha sido el objeto de la conferencia internacional de la sección de sociología del desarrollo urbano y regional que se ha tenido los días 18 al 22 de mayo en Nueva York; voy a tratar aquí de resumir brevemente algunos de los aspectos más relevantes tratados en dicha conferencia y de hacer la aplicación al caso español.

En primer lugar podemos afirmar que las ciencias sociales aplicadas a los problemas españoles han cambiado en los últimos años su marco teórico. Este cambio puede considerarse como inducido en gran parte por las consecuencias de esa crisis económica que se prolonga desde los comienzos de la década de los años 70 hasta nuestros días. Entre dichos efectos podríamos mencionar en el orden internacional:

- El desarrollo de los movimientos sociales y en concreto de los movimientos urbanos. En España, debido a las características políticas de los últimos años del franquismo, estos movimientos han tenido un gran desarrollo que viene a ser completado en la actualidad con movimientos de carácter más sectorial: movimientos ecológicos, de amas de casa, de usuarios,...

- La disminución generalizada del nivel de recursos y de equipamientos sociales en las ciudades. Esto se manifiesta con menos claridad en el caso español por haber partido de un nivel de bienes de consumo colectivo muy bajo.

- El aumento de responsabilidades para un poder local con crisis profundas y debilitado económicamente. La falta de recursos con la fácil salida del

endeudamiento llevan a una situación crítica a los ayuntamientos, hecho que viene agravado por la dificultad real de elevar los recursos fiscales.

- La pérdida de empleos en la industria con el consiguiente cambio en el mercado de trabajo, cambios en los procesos migratorios e incluso en algunas áreas reinversión de esos procesos. En cualquier caso las crecientes tasas de paro llevan a un replanteamiento general de las políticas de empleo y a unos efectos considerables sobre los medios sociales urbanos.

- Creciente tensión en los centros de las ciudades debido al empobrecimiento de la población que habita en el mismo y a la presión para desalojarlos por parte de grandes empresas y grupos financieros. En España esto se ve potenciado por un aumento de las estrategias de intervención de promotores e inmobiliarias en los centros de las ciudades.

- Cambios en las estrategias de las grandes firmas de ámbito internacional, con su aprovechamiento de ciertos mercados de trabajo (en España: la industria automovilista).

- Esclerotización del comercio internacional, fuertes déficits en las balanzas de pago, por el coste de los productos energéticos y aumento del proteccionismo.

En términos generales podríamos manifestar que a nivel urbano la repercusión ha sido muy evidente: el frenazo al crecimiento urbano ha llevado a volcar la atención de los agentes económicos sobre los centros de las ciudades, y los ayuntamientos las exigencias de disponer del suelo público necesario para poner en marcha cualquier tipo de mejora. Las consecuencias de estos hechos sobre el planeamiento no se han hecho esperar, y el casco urbano consolidado que había pasado con anterioridad en los planes generales como un punto negro e indefinido sobre el que no se incidía espacialmente, pasa a centrar la atención fundamental con objeto de mantener lo poco que queda ya de los valores históricos y artísticos existentes y de evitar que se incrementen masivamente los procesos de deportación iniciados. Tratando por otra parte de utilizar los planes como medios para conseguir suelo para uso público.

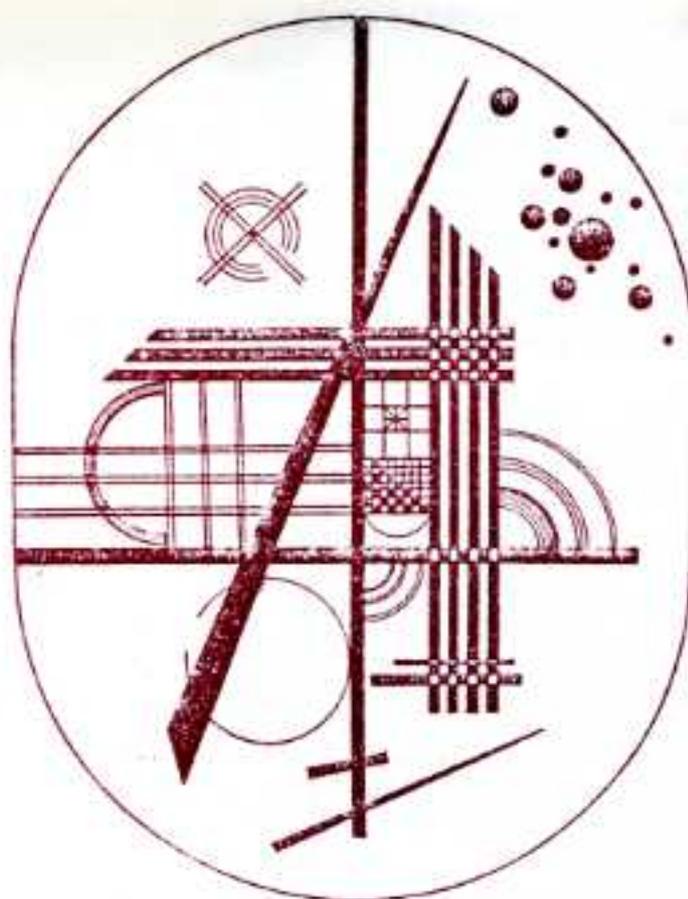


Pero esa crisis adquiere unas características diferenciales según se plantee a nivel local o a nivel central; en efecto, las posibilidades fiscales de la administración local tienen un techo evidente. Y dado que los equipamientos tienen por regla general una fuerte dependencia de las capacidades financieras locales, la crisis tendrá una gran repercusión sobre el nivel y las características de los mismos, mientras que frente a esa crisis, la capacidad fiscal para recabar recursos de financiación y de incentivos a la producción industrial, al depender de la administración central que tiene una mayor potencialidad fiscal se verá menos afectado.

Esta imposibilidad de aumentar el nivel de los servicios se ve fuertemente contrastada con el aumento de la conflictividad y de la delincuencia (en términos generales), fruto de una pérdida de las expectativas de promoción social y de la desadecuación entre la ideología consumista propagada a través de los medios de comunicación social y las fuertes carencias de esos bienes de consumo colectivo que en el caso español son debidas en gran parte a las consecuencias de un largo período de vigencia de una política económica centrada en la financiación preferente de la infraestructura de producción sobre la de los bienes de consumo, así como del elevado índice de crecimiento de la población de las ciudades medias y grandes durante la década de los sesenta y comienzos de los años setenta.

La disminución o el estancamiento de la producción industrial trae como primera consecuencia la crisis de los sectores básicos, como la construcción de la siderurgia que plantean cambios importantes para el caso español de los componentes territoriales y en los que la planificación urbana nos lleva por primera vez a considerar el planeamiento de algunas ciudades medias con pérdidas de población.

La segunda gran consecuencia de esa disminución de la producción es el aumento creciente de la proporción de parados poniendo en primer término de los objetivos de toda acción de política económica la creación de nuevos puestos de trabajo, con su incidencia en las políticas territoriales. A nivel urbano hay que considerar el incipiente proceso de filtración en la



vivienda que se da, debido en parte, a la crisis de la construcción y a la mala calidad general del habitat existente, con lo que se combina una exigencia para las nuevas viviendas de mayor calidad (en el centro o en la periferia) y el cambio de propietarios de las viviendas existentes con una tendencia al descenso de nivel de renta de sus ocupantes. Este hecho se apunta en las grandes ciudades junto con un incipiente proceso de suburbanización, ya que una parte de la búsqueda de un habitat de mayor calidad, se concreta en las viviendas individuales de la periferia urbana.

Estos procesos llevan evidentemente a un cambio en la orientación y en el marco de las teorías sociales aplicadas al planeamiento; se incide más sobre las desigualdades de clase por encima de la integración social, sobre la decadencia y degradación de ciertas áreas urbanas, por encima de los procesos naturales de competencia ecológica y de sucesión. A nivel territorial se incide en la política de dominación y en las estrategias de las grandes empresas, y en las políticas de incentivos y de soporte a los sectores en crisis, por

encima del pluralismo y del libre mercado.

INFLUENCIA EN LOS CAMBIOS POLITICOS EN EL PLANEAMIENTO

El segundo de los elementos considerados que influye en la orientación del planeamiento es el de la descentralización política y administrativa. Para Friedman(7) este proceso de descentralización unido a la conciencia ecológica origina un cambio sustancial en la ordenación del territorio planteándose el paso de una ordenación centralizada, basada en la integración de las funciones, con una visión totalizadora, una base teórica estructural-funcionalista y una técnica centrada en el análisis de sistemas, a una ordenación descentralizada en la que lo fundamental es el aprovechamiento integral de los recursos y la diversificación de la producción sobre todo de la producción agrícola, en orden a aumentar la autonomía económica regional, y con una capacidad mayor de respuesta frente a la crisis; este planeamiento estaría apoyado en un desarrollo de las teorías de base historicista y en métodos de análisis cualitativos.

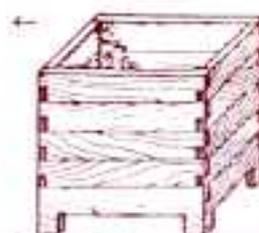
Para el caso español el impacto de la descentralización es evidente en el nivel regional y que no necesita mayor enfatización. En el nivel urbano, se plantea por primera vez la posibilidad de realizar un Plan general de Ordenación Urbana por partes, como en el caso de Madrid que ya se está extendiendo a otras ciudades, y sobre todo se incide en la necesidad de acercar el planeamiento al ciudadano introduciendo procesos de participación ciudadana de manera que las decisiones del planeamiento cuenten de forma explícita con las ideas y sugerencias de los ciudadanos afectados. Esta inclusión de la participación ciudadana cambia de forma notable los planteamientos metodológicos de los planes, aumenta los gastos de los mismos, obliga a los técnicos a una clasificación de sus planteamientos y refuerza su rol de mediadores entre los administradores y los ciudadanos, poniendo en crisis los planteamientos tecnológicos y disminuyendo las presiones de los agentes económicos sobre las calificaciones de usos del suelo, dando en su conjunto una mayor viabilidad a

los planes y promoviendo la conciencia de los problemas urbanos en un sector más amplio de la población. Los procesos de participación tienen también una serie de problemas que no habría que olvidar, tales como la manipulación de los mismos para hacer pasar decisiones preestablecidas.

INFLUENCIA DE LOS CAMBIOS IDEOLOGICOS EN EL PLANEAMIENTO

El afianzamiento progresivo a lo largo de la década pasada de lo que podríamos llamar la conciencia ecologista, tiene una repercusión evidente en el planeamiento urbano y territorial.

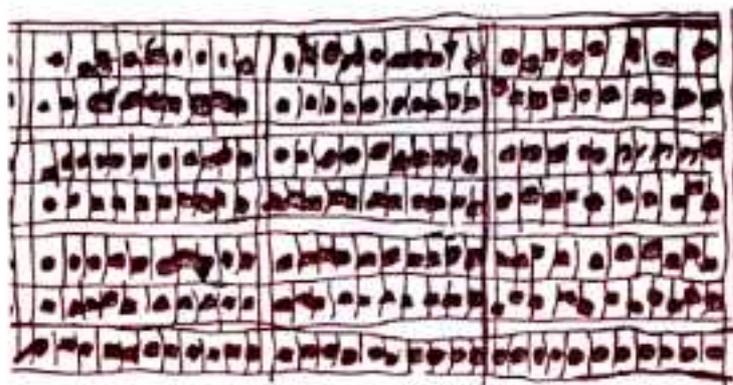
En primer lugar se plantea seriamente la limitación de la circulación del automóvil y las grandes autopistas que se cruzaban en complicados lazos en los planes generales de la década de los sesenta, dan paso a las calles peatonales, a las limitaciones de aparcamiento y al desarrollo de las alternativas de transporte en común. Por otra parte, se revalorizan los elementos integrantes en la mejora de la calidad de la vida tales como los parques, la mejora del saneamiento, la disminución de los niveles de ruido, etc. Por último, habría que citar la exigencia de protección de los recursos naturales afectados por los procesos de urbanización primaria y secundaria con la protección del litoral y de aquellas zonas fértiles que son objeto del crecimiento urbano, de los parques naturales y zonas rurales afectadas por un proceso desenfrenado de privatización del espacio o por un uso descontrolado desaprensivo del mismo.



Legno - dà la possibilità di costruire contenitori nella misura voluta; è leggero e poroso ma richiede verniciature protettive; sono in commercio anche legni imputrescibili che non devono essere verniciati.

CONCLUSION

Podemos terminar afirmando que la intervención de las ciencias sociales y en concreto de los métodos y teorías desarrollados por la sociología se incrementan considerablemente en estas tendencias descentralizadoras y participativas del planeamiento. Dado que aumentan los análisis de detalle, se fomentan los estudios cualitativos y de los sectores claves en la Ordenación del Territorio. En el caso del planeamiento urbano la puesta en marcha de los procesos participativos lleva al uso de las técnicas de entrevistas de grupo y de organización de actos públicos, que requieren la intervención de los científicos sociales. Por otra parte el reforzamiento de las metodologías cualitativas y de los análisis históricos lleva a incrementar el contenido social del planeamiento en sus diferentes niveles espaciales.



BIBLIOGRAFIA CITADA

- (1) CASTELLS, M. *Problemas de Investigación en Sociología Urbana*, Siglo XXI. Madrid, 1972.
- (2) PERGOLA, G. *La conflictividad urbana*. Dopesa. Barcelona, 1974.
- (3) WEBBER, M. *Indagaciones sobre la estructura urbana*, Gustavo Gili. Barcelona.
- (4) HARVEY, D. *Ciudad y desigualdad social*, Siglo XXI. Madrid, 1978.
- (5) MILLS, W. *La imaginación sociológica*. Fondo de Cultura Económica. México.
- (6) WIRTH, L. *La ciudad como modo de vida*. Ed. Taller. Buenos Aires.
- (7) FRIEDMAN, J. y WEAVER, C. *Territory and Function*. Edward Arnold. Londres, 1979.

Bernardo Yuzenga Acha



Hace poco más de un año se iniciaba un ciclo de gestión municipal de izquierdas en gran número de municipios españoles. El resultado de las elecciones municipales era recibido por muchos con la ilusión de una nueva aventura. Pero sus resultados están siendo saldados por algunos con ecos de desencanto y frustración ante el enorme esfuerzo necesario y la inmensa dificultad de hacer verdad lo que se proponía en los programas electorales, transformando abiertamente la vida local.

El saldo muestra sin duda una tónica y una ética de comportamiento público muy distinta de la de etapas anteriores. La izquierda ha demostrado en su gestión municipal capacidad y decisión de no permitir que sigan dándose actuaciones en las que los poderes municipales se pongan, como muchas veces lo hicieron, al servicio de operadores dudosos o segmentos privilegiados del capital o de los grupos de poder. La actuación de garantía de la izquierda ha sido y está siendo clara.

Pero hay un sentimiento generalizado de que esto no basta. Hay un sentimiento de que es necesario ir más lejos, de que las nuevas corporaciones deben desarrollar acciones propias y no limitarse a impedir que sigan dándose las actuaciones de antaño. Y

(*) El presente artículo está basado en una conferencia dada por el autor en el curso de las Jornadas de debate organizadas por el CEUMT en Madrid los días 17 y 18 de abril. Y sirvió de base para una conferencia dada en las Jornadas de clausura del Curso de Ordenación del Territorio, el 1 de julio de 1980.

(1) Ninguno de los dos términos es estrictamente correcto ya que se entraría en el argumento de cuáles son los límites del Estado, o, de si algunas esferas de la Administración local y periférica son de hecho Administración Central.

frente a esto, también hay la sensación, y en ocasiones la evidencia, de que la capacidad real de actuación se ve frenada en la práctica por la insuficiencia del marco legal, por la escasez alarmante de recursos, por la dureza con que el Estado, o mejor dicho la Administración Central(1), ejerce sus funciones de tutela o por el desinterés notorio con que responde a reivindicaciones válidas de los municipios; cuando no, como en el caso de Madrid, por la avidez con que mantiene secuestradas capacidades de decisión que por lógica y por mandato constitucional deberían estar en la esfera de la Administración Local.

Esto no ocurre por casualidad. Responde a un esquema de confrontación de fuerzas entre la Administración Central y la autonomía municipal; un esquema que tiene su propia lógica, sus propias tensiones y en consecuencia su propia dinámica.

Sin embargo, para explicar la confrontación se recurre con excesiva frecuencia a un tópico que peca de extraordinariamente corto. Un tópico superficial que ni ayuda a entender la situación ni da pie a trazar estrategias que permitan operar con éxito y claridad en una situación conflictiva.

El tópico está en decir que la Adminis-

tración Central niega el pan y la sal a los municipios de izquierda por que en ella está UCD y los intereses de la derecha y en estos la izquierda. El tópico argumenta que la raíz del conflicto hay que buscarla en que el partido del gobierno busca el desprestigio de la gestión de izquierdas para establecer una futura plataforma electoral. Lo malo de este tópico es que tiene algo de cierto. Pero ese algo es sólo una pequeña parte de lo que hay en el fondo.

De una forma enmascarada, tal vez menos obvia, el conflicto hubiese estado y está presente incluso con Ayuntamientos en que gobernase una mayoría de U.C.D. Se habría vestido con otro ropaje pero, conforme se verá luego, los resultados se hubiesen continuado citando a lo que es el conflicto de fondo.

DIVISION DEL TRABAJO: CONTROL DEL SISTEMA PRODUCTIVO Y DELEGACION DE COMPETENCIAS

La raíz del conflicto no está en diferencias entre partidos. Hay que buscarla en la tendencia, generalizada en los sistemas socio-económicos occidentales, hacia la imposición desde el gobierno de una "división y especialización del trabajo" asignado a los poderes y al capital local frente al asignado al poder y el capital central en el marco de una sociedad capitalista avanzada.

Las formas en que se opera esta división del trabajo son extremadamente variadas. Dependen de cual sea la rama de actividad o el tipo de intervención pública que se plantee. Pero todas parecen tener un denominador común, un argumento único.

El Estado, la Administración Central, tiende a retener como propias las decisiones y la capacidad de intervención que aseguran la estructuración del aparato productivo y la reproducción y profundización de los modos de producción del capital hegemónico. El carácter "central" y "supra-nacional" de ese capital y su escala de operaciones hacen que la relación capital-administración se refuerce a nivel central. Sólo así pueden adoptarse decisiones estratégicas y articularse

programas que permiten operar en la totalidad del ámbito de mercado y en la totalidad del espectro sectorial.

Por el contrario, el Estado, la Administración Central, tiende a transferir a la esfera local responsabilidades vinculadas a la esfera asistencial, a la reproducción de las fuerzas de trabajo. Pero no de una manera autónoma. La forma de reproducción de la fuerza de trabajo es la que define las pautas de consumo. Incide sobre el ciclo completo producción-intercambio. Por tanto, la transferencia de responsabilidad no es una transferencia de actividades que serán libremente articuladas en la esfera local, en la esfera de la reproducción de las fuerzas de trabajo. Es previamente reglada para establecer unas pautas de consumo, unos modos de prestación, coherentes con los intereses del sistema productivo. La evidencia es clara en multitud de temas: educación, deportes, centros asistenciales, vivienda, etc.

Como parte inseparable de esa división del trabajo el Estado, la Administración Central, tiende a una ordenación del espacio económico que asegure la articulación territorial de los modos y medios de producción de acuerdo con la lógica de quien controla esos modos o usa esos medios. Lo hace bien directamente, lo que hoy es difícil por la coyuntura política y económica, bien a través de los efectos inducidos por sus inversiones, o desinversiones, de índole nacional o regional.

El tema no es nuevo. Ha sido y está siendo tratado por apologistas de la planificación regional ortodoxa y por los teóricos críticos de izquierda. Ha sido y está siendo examinado en sus efectos en múltiples circunstancias. Se inscribe en una polémica que no está articulada de forma clara y explícita; una polémica abierta cuyas últimas conclusiones están aún lejos de ser alcanzadas.

A este esquema de especialización del trabajo hay que añadirle un elemento nuevo: la aparición de los entes autonómicos en la articulación del Estado. Situados entre la Administración Central y la Local modifican la imagen pero no invalidan ni cambian en su esencia el conflicto apuntado.

No es este el sitio ni se pretende en este artículo hacer una síntesis o

presentar un resumen del tema. El esquema presentado en las páginas precedentes constituye suficiente telón de fondo para profundizar algo en las razones del conflicto y para confirmar su existencia, entender las contradicciones específicas que se dan en el actual momento y las actuales circunstancias del país y entender y formular pautas de comportamiento.

ELEMENTOS QUE DENOTAN LA ESPECIALIZACIÓN Y EL CONFLICTO ESTADO-MUNICIPIO

El interés del Estado, de la Administración Central, en retener el control y condicionar la vertebración productiva del espacio es fácilmente constatable en el caso español, especialmente en el campo del planeamiento. Es una constante sumamente evidente desde que, a final de los años 50, se acomete la reconversión económica de España, intentando su modernización.

Los Planes de Desarrollo soslayan formalmente la planificación regional, relegándola a afirmaciones generales que, en el mejor de los casos, se quedan en declaraciones de intenciones que, sin reducir la prioridad de la eficacia, mencionan de pasada y sin convicción algunos temas de redistribución y equilibrio. Pero desde el ya famoso informe del Banco Mundial, y con mayor claridad en los primeros Planes, se destaca el carácter estratégico, transformador, de las inversiones

centrales en grandes infraestructuras. Y se contempla el carácter también estratégico de la concentración puntual de inversiones en el espacio.

Sin comprometerse, manteniendo una gran capacidad de respuesta coyuntural, y por tanto de control, se define una política de Polos de Desarrollo sobre-impuesta a cualquier consideración de índole local.

Existiendo previamente una Ley del Suelo, la de 1956, que daba a los municipios competencia para ordenar y controlar su espacio, se salta por encima de esa competencia. Los Decretos que forman los polos y áreas de actuación industrial, adquieren el rango de Norma capaz de modificar por razones de la inversión perseguida, cualquier ordenamiento urbanístico pre-existente; o de crearlo si no existía. Los intereses centrales arrojan a los locales, a los que no se da oportunidad de participar u objetar.

El ejemplo es válido y fácilmente ampliable. Prácticamente toda la legislación sectorial, incluso hasta en fechas muy recientes, cuando le conviene se arroga competencias que desbordan las atribuidas a la esfera local por la Ley del Suelo. La Ley de Centros y zonas de Interés Turístico, auspiciada por Fraga en 1963, o más recientemente, la Ley y el Reglamento de Carreteras no dejan lugar a dudas. La primera incluso concedía a la Administración Central el derecho a otorgar licencias, sustrayéndolo a la esfera local y sustrayendo con él la posibilidad de ejercer la vigilancia y disciplina urbanística. La segunda no sólo no se obliga, en el caso de redes arteriales, a respetar el planeamiento vigente sino que por el contrario se arroga el derecho de modificarlo en lo que le parezca oportuno, sin un procedimiento que ofrezca garantías de defensa o intervención eficaz a los entes locales. La tendencia apuntada, la retención central del control del sistema productivo, no sólo se muestra en el marco legal. Surge también en la práctica política.

El proceso de transferencias a los entes pre-autonómicos ha sido una buena muestra. En lo territorial se transfería el "urbanismo" pero se retenía el control de las inversiones estructurantes. En lo sectorial, se transferían



funciones de inspección y vigilancia, pero se retenía capacidad reglamentaria y de elaboración de programas y presupuestos.

En la dimensión opuesta, y como ejemplo, se descarga en los ayuntamientos la responsabilidad de facilitar terrenos para la construcción de escuelas, pero no la de decidir sobre su programación, su gestión o sus características.

CONTRADICCIONES

La imposición de una especialización del trabajo, o de funciones, como la descrita ha dado lugar a una resolución inestable. Entraña conflictos cuya forma de resolución alterará la relación entre ambas esferas de actuación y el contexto de realidades y competencias en el que se desarrolle el planeamiento.

Aún sin pretender agotar el análisis, es fácil identificar las contradicciones básicas de la situación actual.

CONTRADICCIONES DE FONDO

Existen contradicciones de fondo cuyo origen está en la imposibilidad de deslindar nítidamente producción y reproducción. Existen elementos que son comunes a ambos. Y existen elementos que siendo claramente parte del sistema de producción se enfrentan, por su carácter local, a los intereses del segmento dominante de carácter supra-local.

Donde más claramente se da la dicotomía es en el propio alojamiento de la fuerza de trabajo. Controlar su ubicación es controlar el principal insumo del sistema. Para ello es necesaria una política de vivienda; pero también lo es como pieza indispensable de la reproducción. En una situación donde subsisten situaciones urbanas y sub-regionales que pueden calificarse de pre-capitalistas y en la que subsiste una dinámica latente de migración el tema dista mucho de ser trivial. Existe un gran margen de enfrentamiento potencial según prevalezcan criterios de reproducción (mejora del alojamiento en lugares de residencia) o de producción, en el caso de que su reorganización exigiera alterar el des-

pliegue espacial de la mano de obra, como ocurre en sectores críticos con grandes economías de escala o altos umbrales mínimos de producción.

Otra forma de conflicto de fondo es la que se deriva del enfrentamiento entre fracciones del capital. Una gran parte del capital local carece de movilidad territorial o sectorial. Su reproducción está vinculada indefectiblemente al devenir de su ámbito territorial. Es el capital del empresariado tradicional y de la pequeña y mediana empresa. En gran medida las decisiones y estrategias territoriales del segmento hegemónico pueden serle contrarias, y frecuentemente lo son en la medida en que su existencia, o su fragilidad tiende a ser contemplada como recurso apropiable. Se produce un conflicto de fondo, incluso en el seno del capital, de la producción. Se abre camino a una alianza espúrea, de tipo corporativo, por encima de adscripciones de clase con el común objetivo de reivindicar la "autonomía" local; autonomía que en el caso del capital local representa seguir manteniendo su posición relativa en el dominio del proceso urbano.

CONTRADICCIONES DE FORMA, QUE DAN LUGAR A CONTRADICCIONES DE FONDO

La Ley del Suelo de 1956, y posteriormente su revisión de 1975, conciben el planeamiento urbano como de iniciativa local. Esta postura es coherente con el tipo de especialización del trabajo a que se está haciendo referencia. Y lo es aún más si, conforme se ha visto, se prevén mecanismos que desborden o substraigan la competencia local cuando se ahondan temas en los que el Estado, la Administración Central, retienen o quieren retener capacidad de control. El espacio urbano está en su mayoría ocupado por actividades ligadas a funciones de reproducción. Cerca del 75 por ciento de su suelo es residencia o para-residencial. Sin embargo también es soporte físico y forma de organización del sistema productivo.

Se produce una contradicción de forma: Parte de la organización espacial del sistema productivo está en manos, formalmente, de los entes locales.



Esta contradicción de forma deja de serlo y se convierte en un tema de fondo cuando el ejercicio de la competencia formal difiere en sus planteamientos de los intereses del segmento hegemónico del capital. Los temas de fondo aparecen por múltiples caminos. La forma de permitir el asentamiento productivo condiciona la posibilidad de incorporar o no en el ciclo de producción el capital social fijo preexistente. El organizar o modificar la configuración reproductiva del espacio equivale a dar configuración espacial a los mercados y por tanto, dársela a las pautas de consumo de las que, en última instancia, dependen las condiciones de intercambio. Y, lo que es más, el control de la configuración espacial de la ciudad es decisivo para una de las formas clave de acumulación: las correspondientes al ciclo del capital inmobiliario, conjunto suelo - promoción - construcción; o al segundo ciclo de explotación de salarios y excedentes, suelo-vivienda o suelo-edificación. Los recientes debates parlamentarios resaltaron repetidamente este último tema. El gobierno atacó a los municipios desde una perspectiva sectorial por haber cambiado su ritmo y estrategia en suelo y urbanización.

Con un origen formal, se ha abierto paso a contradicciones de fondo y que introducen tensiones dinámicas de cambio aún por resolver. Ejemplos claros los proporcionan las confronta-

ciones Ayuntamiento-COPLACO sobre temas tales como la anulación de la normativa que permite la reconversión de suelo industrial a residencial, el enfrentamiento sobre la forma de gestionar el suelo del Anillo Verde; etc.

CONTRADICCIONES SOBRE EL USO DE RECURSOS PUBLICOS

Garantizar la reproducción y profundización de los modos de producción y hegemónicos y favorecer el despliegue territorial más favorable exige que se capte y canalice hacia esos fines un importante contingente de los recursos públicos. Se merman recursos al nivel local y se detraen en lo posible de fines puramente asistenciales.

Pero al actuar así se va contra la lógica de la demanda social agregada, y se merman las posibilidades de atender reivindicaciones pendientes.

En términos objetivos, la evolución demográfica del país hace que aumente cada vez más el porcentaje de población infantil (menor de 15 años) y senil (mayor de 65). De 1960 a 1970 ese porcentaje pasó del 22 al 35 por ciento, habiendo aumentado aún más para 1980. Aunque no hubiera cambio alguno en el tipo de prestación o servicios asistenciales ofertados, ese aumento obligaría a un reajuste significativo del perfil del gasto público.

Pero hay más. Traspasadas las fronteras de la estricta sobrevivencia material, la demanda por aspectos de bienestar, encuadrables en las prestaciones asistenciales, aumenta cuantitativa y cualitativamente. Se piden más servicios, mejores y más diversificados. Y se piden tanto en función del ahora como de las reivindicaciones pendientes.

Con aumento en los números absolutos y en las demandas relativas, sólo queda una línea de respuesta que evite reducir el ingente de recursos volcados al apoyo del sistema productivo: aumentar el nivel de captación de recursos públicos o ampliar el déficit presupuestario. En la actual situación generalizada de crisis, esa línea tiene un tope muy próximo.

Simultáneamente, la acumulación de responsabilidades asistenciales en la esfera local, el municipio-providencia, obligaría a intensificar la participación de los Ayuntamientos en el conjunto de los recursos públicos, lo que reduciría la capacidad efectiva de un Estado, de una Administración Central, que se niega a perderla.

Sin una transferencia real de recursos, el conflicto entre la esfera local, a la que se exige y que responde de unas funciones que no puede atender, y la esfera central se agudizará. Introducirá, de nuevo, una tensión de cambio en lo que de hecho es una situación inestable.

CONFLICTOS IDEOLOGICOS

Sobreimpuesto a los anteriores, existe, además un conflicto ideológico claro. Las opciones de clase de los grupos políticos presentes en los Ayuntamientos distan mucho, en muchos casos, de las del gobierno que controla la Administración Central. Esta diferencia introduce efectos que van más allá de lo anecdótico. Afecta al propio concepto de "reproducción", a la propia noción de lo "asistencial". En un caso los servicios y prestaciones se concebirán como un elemento inseparable del salario-real reivindicado por la clase trabajadora; y será hecho propio desde la esfera local por los grupos políticos en ella presentes. En el otro tenderán a tener una noción más instrumental y a ser,

conforme ya se ha apuntado en este artículo, reglamentados y pre-definidos como un precio mínimo a pagar para garantizar la continuidad y el funcionamiento del sistema.

MARCO QUE CONDICIONA LA RESOLUCION DE LAS CONTRADICCIONES ESTADO-MUNICIPIO

La forma de resolución de las contradicciones inherentes a la situación que se ha descrito no es neutra. Depende del marco legal existente que condiciona las capacidades de acción y reacción de los diversos agentes que intervienen. Depende por tanto, de cómo y por qué fue desarrollado ese marco legal; y de cómo y para qué, habiendo cambiado las circunstancias, fortalece o debilita la postura negociadora y las posibles estrategias.

La Ley de Régimen Local, la Ley del Suelo, el Reglamento de Ingresos de las Corporaciones Locales, son, entre otras, Leyes desarrolladas por el franquismo y son ellas, precisamente las que en mayor medida definen las competencias locales.

El momento histórico en que fueron hechas estaba caracterizado por dos hechos fundamentales: Un Estado, una Administración Central, codiciosa de recursos pero generosa en delegación de competencias que no consideraba relevantes.

Era codiciosa de recursos, tanto si los captaba como si no por que el modelo escogido para estructurar la economía favorecía la retribución del capital, la inversión y la rápida acumulación. El modelo no "permitía" dedicar recursos a temas que no encajasen en esa línea o que no estuvieran a su servicio. Los aspectos asistenciales quedaban en muy segundo término.



Era generoso en competencias por que, sin recursos, su ejercicio era nominal. Y por que los Ayuntamientos, tenían casi el carácter, de hecho, de administración periférica. El control que sobre ellos se ejercía evitaba diferencias de fondo. Era políticamente rentable mantenerlos como colchón frente a posibles reivindicaciones de base. Estando en ellos las competencias era a ellos a los que se encaminaba una crítica que convenía al sistema y que, además, presentaba el dividendo extra de poder ser testimonialmente atendida por intervenciones paternalistas desde el aparato central. Los Ayuntamientos actuaban como vasallos serviles y como eficaces chivos expiatorios para desviar responsabilidades.

RASGOS BASICOS DE LA SITUACION ACTUAL

La situación descrita puede resumirse fácilmente.

— Los Ayuntamientos tienen muchas más responsabilidades y capacidades formales de las que hubiesen tenido si se las hubiese definido en este momento.

— La postura anterior de descargar sobre ellos responsabilidades asistenciales refuerza su imagen como titulares efectivos de la defensa de los intereses ciudadanos directos, como agentes básicos en la consecución de servicios.

— El marco de competencias locales excede con mucho al de los recursos disponibles, al margen de participación en los recursos públicos (que se mantiene al nivel más bajo de Europa) y a las posibilidades de recaudación propia.

En síntesis, una diferencia artificialmente exagerada entre atribuciones y recursos; entre protagonismo aparente y capacidad autónoma real; entre independencia y dependencia efectiva. Un panorama de contrastes en el que radica la debilidad y la fuerza de los actuales Ayuntamientos.

CAMBIOS ACTUALES DE ESTRATEGIA POR PARTE DEL ESTADO

El proceso de las Autonomías y el triunfo e irrupción de mayorías de izquierda en los Ayuntamientos cambia el contexto y altera la correlación central-local. En su diálogo directo con las corporaciones locales el Estado, la Administración Central, reacciona cambiando su comportamiento. Introduce una estrategia coyuntural que permita retener, por la vía de los hechos, o influenciar, por la vía de las presiones el ejercicio de competencias que no querría ver ejercidas bajo el signo ideológico de la izquierda.

La estrategia del Estado, de la Administración Central, no es explícita. Se la puede detectar a través de hechos. Y se la puede predecir mediante el análisis de la lógica de la situación.



De un modo global se intenta redefinir, directamente por medios legislativos, el marco de la Administración Local. Los esfuerzos, infructuosos hasta ahora, para elaborar una Ley de Bases de la Administración Local apuntan en ese sentido. Este procedimiento choca sin embargo con dos serios obstáculos. Una ley que recortase la autonomía local tendría poco encaje teórico en una Constitución que, por el contrario, la respalda abiertamente. Y no es probable que tuviese viabilidad política, en el momento actual. Al voto en contra de los partidos de izquierda se unirían por razones obvias los de partidos nacionalistas y regionalistas, haciendo difícil, sino imposible, su aprobación.

Como segundo frente, y fallando el anterior, se abre paso una legislación sectorial más dura. Revisiones de textos anteriores; precisiones reglamentarias; argumentos apoyados en la urgencia de la coyuntura económica; actuaciones con un tema común: facilitar, racionalizar, hacer posible la mayor presencia del Estado, de la Administración Central.

Al margen de la "Reacción Legislativa"; aparición de retrasos y condiciones en la transferencia de recursos o capacidades de créditos, su titularidad y control se utiliza como instrumento para condicionar e incluso negociar explícitamente concesiones en el uso de competencias locales. Conviene hacer aquí una observación. Si hubiese sido el partido del Gobierno el que hubiese presidido la vida municipal puede que, efectivamente, hubiese dispuesto de más recursos nominales. Pero no para usarlos libremente, sino para administrarlos conforme a programas pre-establecidos desde niveles centrales. Hubiese sido titular de más. Hubiese sido protagonista de menos. Hubiese servido menos a quienes demandan una ciudad mejor y servido más a quienes ponen la ciudad a su propio servicio.

La estrategia de recursos, la acumulación de temas pendientes constituye también una forma de obtener control. Da la capacidad de escoger de entre todos los temas que se reivindicaban los que mayor interés presentan para quien escoge. Permiten componer un programa más favorable a los intereses propios y, a la vez, presentar ese

tipo de acción como concesión que palia aparentemente lo que puede presentarse como ineficacia de la Administración Local.

De nuevo, es fácil encontrar ejemplos que caracterizan la estrategia en esta etapa:

En el sector vivienda, la actuación legislativa está atendiendo, dando prioridad y haciendo posibles subsidios importantes para actividades de nueva construcción. Cesiones de suelo por debajo de su costo de formación y presiones que cohartan el ejercicio de la competencia urbanística local son temas que presiden el Decreto Ley de Agilización. Un no a la rehabilitación, enmascarado por un prolijo tratamiento residual, y un sí al centralismo planificador son temas centrales en el proyecto de Ley de Protección Pública a la vivienda.

En el campo del transporte urbano, la diferente actitud de ambos niveles de Administración ha quedado bien patente en el presupuesto aprobado por el Ayuntamiento de Madrid: sólo destina cien simbólicas pesetas para enjugar el déficit operacional de la Empresa Municipal de Transporte, reclamando con ello a la Administración Central que dedique al tema la atención y los medios que ahora le niega.

En los temas de suelo, en los que se patentiza y concreta la ordenación del espacio, el conflicto no ha tardado en salir a la superficie. El Gobierno, la Administración Central, ha tomado partido por la estrategia territorial defendida como propia por la gran promoción inmobiliaria: calificación extensiva de suelo, reforzando la capacidad negociadora del capital; posibilidad de medidas de "dumping" de suelo público; facilidad para actuaciones de gran escala; reticencia, cuando no abierta oposición, a medidas que dificulten la acumulación mediante apropiación de rentas diferenciales.

LAS AUTONOMIAS. UNA REFERENCIA OBLIGADA

Frente a la estrategia del Estado, de la Administración Central, surge o debe surgir una actuación propia desde la Administración Local. Pero

no es posible entrar en el tema sin hacer antes una referencia obligada al tema autonómico.

La falta de un diseño autonómico para el Estado hace, hoy, difícil predecir en que forma su existencia puede alterar la especialización de funciones y las modalidades de control del espacio. Cabe, sin embargo, aventurar algunas hipótesis que, sin duda, podían mejorarse por quienes están directamente vinculados al ejercicio de la administración autonómica.

Algunos datos a modo de apuntes:

— Si los entes autonómicos quieren ganar control sobre la vertebración de su propio espacio, habrán de convertirse, al menos en parte, en aliados objetivos de la autonomía local.

— La actitud inicial, del Estado Central, reflejada en la actual marcha del proceso de autonomías y transferencias, ha tendido a una dialéctica análoga a la planteada frente a los entes locales. A modo de caricatura; en muchas ocasiones el proceso pre-autonómico parecía entablado entre una Administración Central, única y celosa de sus competencias, y una mezcla de Administración periférica y Diputaciones Provinciales; extraña mezcla en la que se pretendía fundir al hecho pre-autonómico hasta hacerlo irreconocible.

— Lo anterior, unido a la relativa artificialidad de las Diputaciones, a su difícil encaje entre la Administración Central y la Local y al perfil ideológico que las domina, dio lugar a conflictos, aún no resueltos, entre las pre-autonomías y las Diputaciones.

— A lo anterior se añade un hecho constatable: pocas o muchas las competencias se transfirieron sin transferir recursos. Sólo en el caso de las transferencias urbanísticas a Cataluña y el País Vasco hubo transferencias efectivas de recursos económicos. Ni en ninguna otra región ni en ningún otro tema ha habido transferencia de medios a las pre-autonomías.

— La pluralidad de opciones políticas dominantes en los distintos ámbitos autonómicos puede desdibujar el conflicto ideológico Centro-Región, restándole en parte la claridad que hoy presenta al hablar de Centro-Ayuntamientos.

Estos comentarios, a modo de apuntes, configuran una situación modificada, menos crispada pero no radicalmente distinta.

— El régimen autonómico acercará las esferas que detentan el control del aparato productivo a las que tienen la responsabilidad por el apoyo a la reproducción de la mano de obra; pero no las unificarán.

— Al operar en espacios más restringidos, las autonomías serán menos accesibles a los segmentos hegemónicos del capital supra-local y más abiertas a los capitales condicionados regionalmente. En este sentido, parte de los conflictos de fondo entre lo que pasará a ser ámbito regional (o centralismo-regional) y local serán menos acusados.

— En la resolución, o disminución, de conflictos para el ejercicio de la competencia local continuará presente, aunque paliada, la estrategia de la Administración Central.

— La parquedad de recursos continuará siendo tónica habitual; pero disminuirá la crispación y el condicionamiento ahora asociados a su obtención.

Como síntesis, cabe aventurar una situación más clarificada y menos intrínsecamente conflictiva en la que, no obstante, seguirá existiendo discrepancia entre recursos, pocos, y competencias, muchas; y en la que subsistirán los rasgos esenciales de la especialización de funciones a distintos niveles de Administración.

SITUACION Y COMPORTAMIENTO DE LOS NUEVOS AYUNTAMIENTOS

Los nuevos ayuntamientos, los ayuntamientos de izquierda, se encuentran en una situación poco fácil. Pueden y están re-definiendo la ordenación y el contenido de su espacio. Con ello pueden y están, actuando en defensa de una concepción alternativa del sistema de producción, oponiéndola y al menos interfiriendo con la concepción dominante. Pero no están en condiciones de garantizar por sí solos las inversiones o actuaciones necesarias. Para muchas se les niegan los recursos.

Para otras no detentan ni competencias ni medios.

En esta situación no es fácil hacer planes, y lo es aún menos programar en el tiempo.

Frente a esto, los Ayuntamientos se verán empujados a una línea en la que habían, o de claudicar o de forzar al máximo sus cartas negociadoras. Y habrán de definir una estrategia propia no confundible con la de otras opciones políticas.

Su gran desafío, el hecho en que reside su gran oportunidad, radica en un accidente histórico. Es un accidente histórico el que les ha dado *más poder formal* del que la lógica de la situación hubiese justificado. Su estrategia será convertirlo en *poder real* capaz de ser movilizado hacia una transformación efectiva de la sociedad local.

Para hacerlo les será necesario reafirmar su protagonismo en aquellos temas que, siendo competencia propia, afecten a la organización del espacio productivo. El planeamiento urbano y la política de suelos serán piezas clave.

Deberán acortar áreas no negociables, esferas de acción ligadas a las reivindicaciones de base en la que no se admite interferencia alguna de ámbitos superiores. El amplio espectro de reivindicaciones pendientes y una sólida alianza con los movimientos participativos permitirán en cada caso identificar y seleccionar qué temas o qué acciones deben abordarse; y cómo.

La defensa de las competencias propias deberá ir unida a una reivindicación permanente de los medios para ejercerlas, manteniéndola en pie mientras no se disponga de ellos y clarificando dónde reside la responsabilidad en el caso de que no se consigan.

Para obtener los medios, el proceso de reivindicación tendrá que ir asociado a un proceso de negociación condicionada. No renunciar a las competencias, sino llegar a acuerdos sobre la forma de ejercerlas y sobre las correspondientes contrapartidas.

Será necesario utilizar los medios de los que se dispone y los que pueden obtenerse para, con ellos y selectivamente, realizar programas y garantizar a la población residente logros que bajo ningún supuesto hubiesen recibi-

do ni desde la Administración Central ni con Ayuntamientos de otro signo. Si los Ayuntamientos entienden su función, y si son conscientes del conflicto Estado-Municipio, percibirán que el conflicto va más allá de las competencias institucionales. Es una de las formas específicas en que se manifiesta el conflicto y la lucha de clases. Y es desde esa perspectiva desde la que deben tomar opciones.

La lógica de la situación hace imposible que su acción, y con ella su planeamiento y su política urbana, sean neutras en el conflicto producción-reproducción o neutras en la toma de postura frente a la confrontación de clases.

EL CONFLICTO ESTADO-MUNICIPIO COMO MARCO DEL PLANEAMIENTO

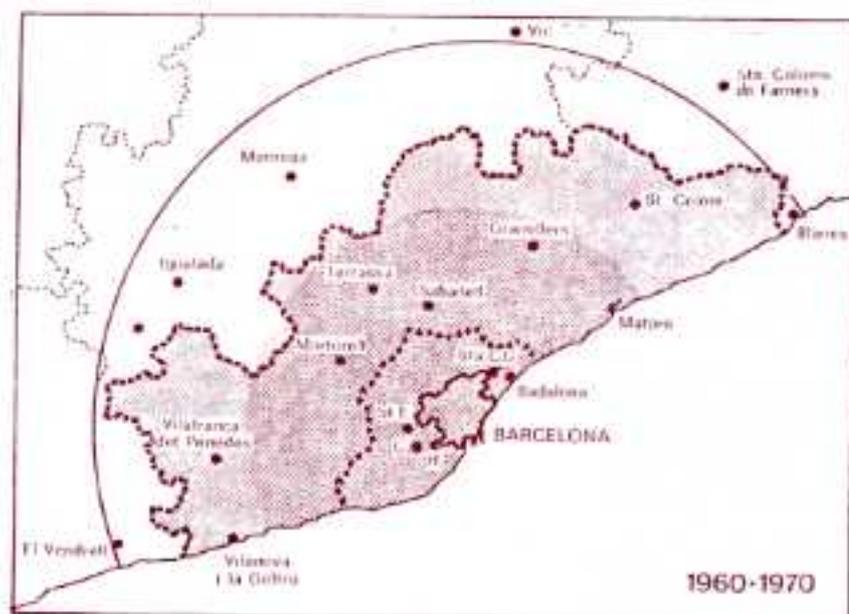
Todo lo dicho hasta ahora tiene consecuencias claras para el planeamiento urbano y la ordenación del territorio. A cada una de las estrategias de cada uno de los actores corresponde un estilo, un modo y un contenido en la forma de definir la articulación del espacio y de programar y conseguir su transformación. No es posible continuar manteniendo la ficción de un proceso neutro frente a una realidad en conflicto. Si el espacio, y su control, son piezas clave en la distribución del poder, el planeamiento y la ordenación territorial también lo son. Si la gestión local está necesariamente impregnada de un contenido estratégico y de una toma de postura de clase, el planeamiento y la ordenación del territorio cobrarán un carácter instrumental que facilitará o dificultará esa gestión.

Pretender lo contrario, aislar el planeamiento de su contexto sería utópico sino fuese cómplicemente irresponsable.



NUEVO PLANEAMIENTO Y COMUNIDADES AUTONOMAS

Joaquim Clusa i Oriach



Trataré de las condiciones económicas del Sector Público en que se produce el planeamiento y la gestión urbana en la Generalitat de Catalunya. Aplicable también a la generalidad de los municipios españoles.

El planeamiento "solvente" condiciona la gestión urbanística y establece una condición necesaria para su realización. Las cesiones de suelo que obtiene la gestión urbanística y la adquisición de suelo a precios inferiores a los de mercado son posibles gracias al planeamiento previo. Difícilmente puede haber gestión efectiva sin planeamiento solvente aprobado. He vivido, profesional y políticamente durante un año, la gestión de un Plan recientemente aprobado en una comarca de cerca de 400.000 personas; el Plan permitió iniciar el procedimiento para adquirir 40 Has., de suelo para equipamiento, aprobar tres estudios de detalle con cesiones de 4 Has., iniciar el Planeamiento parcial en 80 Has., así como dos planes especiales.

Por eso, creo que el planeamiento general masivo (incluso las Normas Subsidiarias), cuya redacción se ha iniciado, mejorará a corto plazo la

gestión urbanística y toda la gestión urbana. Como beneficio adicional se están formando (haciendo ejercicios sobre realidades) a una importante cantidad de técnicos (alrededor de un centenar) en planeamiento general, y ya empieza a existir un mercado de trabajo de gerentes —de verdad— de urbanismo.

Pero una vez el planeamiento está redactado y aprobado, y algunas cesiones obtenidas (no más allá de sistemas locales), ¿de qué depende la mejora de la calidad urbana? Especialmente de los recursos disponibles en el Sector Público. Sobre ello trataré.

El déficit acumulado es especialmente alto en sectores como saneamiento, agua y equipamiento público. Recordemos que sectores como teléfonos y autopistas inter-urbanas han sido financiadas privadamente. No entraré en esta cuestión, pero el precio pagado, a través del mecanismo de mercado, ha sido alto.

Dejando aparte la incidencia del Sector Público, especialmente en su actuación en la ciudad, en relación al fomento del empleo y de la actividad económica, desde una perspectiva eco-

nómica hemos de plantearnos preguntas del tipo:

— ¿Cuánto hay que invertir anualmente en sectores públicos urbanos para absorber el déficit acumulado y el nuevo crecimiento en un plazo de diez años, por ejemplo?

— ¿Qué parte corresponde a los Ayuntamientos y qué parte a la Administración Central —incluyendo la Generalitat— dada la distribución actual de competencias públicas?

— O al revés, ¿cuánto tardará el Sector Público en absorber el déficit acumulado con los niveles de inversión actual, hasta alcanzar un estándar de servicio que sólo haya que hacer frente a los costes de reposición y a los de nuevo crecimiento?

— ¿Qué cifras podemos aportar para que la Hacienda Local que se diseña en la nueva Ley de Régimen Local cumpla con el requisito de la "suficiencia"?

Mi exposición intentará responder a las muestras anteriores, aportando los pocos datos disponibles sobre la financiación de la gestión urbana.

Y en este sentido, los Estudios Económicos-Financieros, ejercicios que como economista tengo que defender (y defendiendo), ayudan a contestar las cuestiones anteriores en diferentes situaciones y tipos de ciudad.

Entiendo también que los EEF de los Planes Generales ayudan a la redacción de los Programas de Actuación Municipal necesarios para el conocimiento de las necesidades, el establecimiento de las prioridades y la participación pública. Aunque estos Programas y los Presupuestos Especiales de Urbanismo modifican incluso el P.A. de los Planes.

No podré contestar, sin embargo a una cuestión importante en relación al coste público de la ciudad, a su financiación, al planeamiento. ¿Qué parte de la actuación económica pública se debe producir con Plan y sin Plan? y, ¿en qué medida un Plan General disminuye los costes de inversión pública? Pero también los EEF de los Planes deberán responder a esta cuestión.

Una última recomendación para los profesionales que intervienen en el

Planeamiento, antes de pasar a las cifras.

En una situación de pocos recursos no seáis muy escrupulosos con el coste de las determinaciones de planeamiento. Tenerlo muy en cuenta al diseñar el Programa de Actuación, pero no en todo el ejercicio del Plan. Porque de otra forma casi no se podría actuar en suelo urbano.

Trataré de las necesidades de suelo, de las de funcionamiento y de las de inversión, en base al EEF del Plan General Metropolitano de Barcelona (hoy algo anticuado) y a la Propuesta del Programa de actuación P.A. y Estudio de Necesidades del Municipio de Sabadell (200.000 habitantes en el entorno de Barcelona). Y citaré estos casos porque son de los pocos disponibles.

A) SUELO

Las cantidades que debería adquirir el sector público para mejorar las dotaciones actuales de usos públicos son muy elevadas, dada la situación de partida. Como resultado del Plan General Metropolitano, el sector público deberá adquirir unos 6 m² por persona residente, en suelo para equipamiento y zonas verdes y unos 4 m² en viales de sistemas generales, con precios que oscilan entre 500 y 10.000 Pts./m². La adquisición de suelo público por medio de la expropiación constituye una expropiación en relación al mercado y una ventaja con respecto a los precios fiscales, que deberían equipararse a los reales. Representa unas 20.000 pts., por habitante del continuo metropolitano de Barcelona.

La incapacidad de los Ayuntamientos y de todo el sector público radica en la influencia necesaria sobre el precio (aunque la retención tiene ciertas posibilidades de tratamiento fiscal). Los Ayuntamientos pueden actuar muy poco frente al mecanismo de mercado. Es cierto que los precios están subiendo a tasas inferiores al coste de la vida, pero los recursos disponibles no permiten adquirir suelo para usos privados (ej. vía Patrimonio Municipal de Suelo), porque deben utilizarse en suelo para equipamiento y zonas verdes.

La gestión de los planes y la gestión

urbanística desde los Ayuntamientos permite obtener suelo público en buenas condiciones, hacer el mercado más transparente, establecer prioridades de actuación en los Programas, y realizar un mejor control urbanístico, pero su influencia sobre el precio es casi imperceptible.

B) GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Entiendo que hay problemas en el funcionamiento de los transportes públicos, circulación, calidad de la enseñanza y de los servicios hospitalarios, en la seguridad ciudadana y en los costes elevados de ciertos servicios públicos gestionados por concesiones privadas (basuras, conservaciones agua,...).

El protagonismo de los Ayuntamientos es limitado en muchos casos, debido a la incidencia de la competencia estatal (seguridad ciudadana, educación —en muchos municipios el número de funcionarios del Ministerio de Educación es mayor que el de funcionarios del Ayuntamiento— equipamiento hospitalario,...) y en otros por la gestión de concesiones privadas (contratos anticuados, descontrol, actualizaciones polinómicas, costes altos,...).

El financiamiento de los gastos corrientes procederá del Presupuesto Ordinario, en el caso de los Ayuntamientos, y del Presupuesto del Estado en el resto. Yo diría que en los servicios gestionados por los Ayuntamientos (con excepciones: transporte...) no hay déficits graves en la financiación del funcionamiento o gastos corrientes. Los Presupuestos Ordinarios de los Ayuntamientos han aumentado entre un 30 y un 100 por cien con respecto al año anterior, aunque ciertamente en términos reales aún son semejantes a los de 1975. Los aumentos proceden de la revisión de las ordenanzas municipales, de los aumentos autorizados por el Gobierno (CTU, LF...), y del aumento de las participaciones estatales (un aumento de un 120 por cien con respecto al año anterior). Los ciudadanos están pagando las cifras reales de 1973.

¿Cuál es el grado de suficiencia del Presupuesto Ordinario? Hay pocos estudios. En Sabadell se cuantificaron

las necesidades y las prioridades; el Presupuesto Ordinario tendría que haber sido un 34 por cien mayor que el definitivo para cubrir todas las urgencias de funcionamiento, y un 44 por cien mayor si la aportación al Presupuesto de Urbanismo no se puede hacer por crédito; necesidades reducidas si las comparamos con las de inversión que señalaré más adelante. Nos situamos con Presupuestos alrededor de 9.000 ptas. por habitante (con unas 3.000 ptas. más si se gestiona agua y transporte público), excepto en las grandes ciudades (Barcelona unas 16.000 ptas. por habitante; pero muy bajo comparado con las 67.000 ptas./hab. y 45.000 ptas./hab. del Presupuesto E. y SS.).

Entre los remedios, el primero consiste en que los Ayuntamientos posean más recursos. Pienso que la carga tributaria local puede aumentar (al menos en relación con estándares europeos); la Administración Central debe garantizar mínimos y compensaciones interterritoriales. Y traspasos de gestión (o delegación) para la gestión de la enseñanza, el primer nivel sanitario, y equipamientos de servicios sociales. Los Ayuntamientos pueden ser más protagonistas al menos en los servicios que una gestión central es siempre de inferior calidad (servicios personales, especialmente).

El cuello de botella real de los Ayuntamientos con respecto a la gestión es la de la capacidad gerencial de los cargos administrativos. La capacidad de redactar planes, estudios de necesidades, presupuestos entendibles, o alternativas y prioridades, discusión con la Administración Central y el conocimiento de la realidad depende de la capacidad gerencial de los cargos directivos, muy limitada en este momento.

C) INVERSION

Es en esta cuestión, precisamente porque los Ayuntamientos tienen pocos recursos, donde nos fallan más datos en que basar el diseño del nuevo sistema fiscal local, y por eso quiero aportar los resultados del estudio de necesidades del municipio de Sabadell:

— Las insuficiencias de recursos para inversión se dan en casi todos los sectores de influencia urbano, pero especialmente en:

- * infraestructuras de agua y saneamiento
- * transporte público
- * urbanización
- * equipamiento público (escolar, sanitario, de servicios a la vejez e infancia)
- * vivienda
- * suelo

— Cuanto nos cuesta diferentes tipos de desarrollo en función de la densidad, las calidades de infraestructura, de umbrales de crecimiento, stocks en capital público en diferentes ciudades..., son cuestiones que parecen tener sólo interés académico y poco interés público. Y no me parece desafortunado (aunque nos recuerde al III y IV Plan de Desarrollo) pedir más estudios sobre estas cuestiones.

¿Cuántos recursos necesitamos para inversión y en qué plazo hay que cobrar los déficits acumulados? En otro lugar presenté algunos datos de la Comarca de Barcelona, referidos a 1976. Para cubrir en 8 años el déficit

acumulado y las necesidades de crecimiento el Sector Público Local debería invertir unas 4.000 ptas. por habitante y año (frente a 800-2.500 ptas./hab. en 1974-75), y el Central debería invertir unas 5.000 ptas por habitante y año (frente a 3.500 ptas./hab. en 1975 para la provincia de Barcelona).

¿Cuáles son los resultados de Sabadell? Con ciertos supuestos (excluirán de Transporte, Vivienda y Agua, suelo a precios de plusvalía, financiación de un 70 por ciento de la AC en grandes infraestructuras, distribución anterior de las CE, precios de equipamientos a 90.000 ptas./hab. y cobertura pública de los equipamientos en un 80 por ciento) se obtuvieron los siguientes resultados:

	<u>Ptas./Hab.</u>	
— Zonas verdes (suelo)	1.750	} 3.330 ptas./hab. por suelo
— Zonas verdes (adecuación)	1.040	
— Equipamientos (suelo)	1.580	
— Vivienda fuera de ordenación	<u>1.305</u>	
	5.665 ptas./hab. (en suelo)	
— Grandes infraestructuras (saneamiento, autopistas...)	8.400 ptas./hab.	
— Urbanización	15.700 ptas./hab.	
— Construcción de eq. públicos	<u>25.000 ptas./hab.</u>	
TOTAL	54.500 ptas./hab.	

– Para cubrirlo en 8 años necesitaríamos aproximadamente unas 7.000 ptas. por habitante y año –ptas. 1979– (en la Comarca de Barcelona están unas 11.000 ptas. 1976 con vivienda, transporte, agua y necesidades de crecimiento), aunque se trata de un área con mayores déficits que la ciudad de Sabadell.

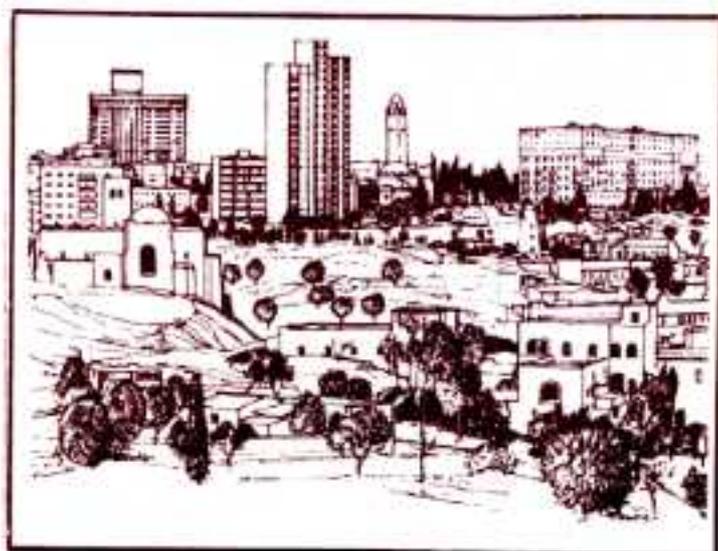
– ¿Cómo se distribuyen las 54.500 ptas. entre responsabilidades hoy? (supuestos 20 por cien equipamientos privados, 70 por cien AC en grandes infraestructuras, distribución actual de competencias entre AC y AL...).

– Gobierno Local	19.000 ptas./hab.	} 28.500 ptas./hab. en sectores locales
– Gobierno Central	26.000 ptas./hab.	
– Contribuciones Especiales	9.500 ptas./hab.	

En otras palabras, continuando con la inversión de 1979 –unas 1.300 ptas./hab. del Gobierno Local– necesitaríamos 15 años para absorber el déficit en los sectores considerados.

Las cifras anteriores son datos en que basar *el planteamiento de la suficiencia de la inversión local*. Lo cifraría con todos los sectores en unas 60.000-100.000 ptas./hab. – sin funcionamiento. Hay un elemento adicional: las posibilidades de crédito, si en Sabadell se obtiene un crédito de una entidad privada para el PEU, la inversión será de 1.500 ptas. por habitante y año. Si se puede obtener un crédito adicional de semejante cantidad se puede subir a 2.500 ptas. por habitante y año (sin contribuciones especiales) reduce 8 años la inversión. El Gobierno Central controla el crédito público y su reducción en 1979 ha sido la causa principal de que los Ayuntamientos no han invertido casi nada.

Pienso que un *objetivo razonable* es invertir en sectores urbanos para que en un plazo de 8 años hayamos absorbido el déficit acumulado en los años anteriores. Ello significa un esfuerzo dos veces y media al esfuerzo de inversión de 1979 y 80, y en este sentido las conclusiones en recursos de inversión son más pesimistas que en el caso de funcionamiento.



ALGUNOS REMEDIOS PARA DISCUSION

– Mayor crédito público con distribución territorial y funcional conocida en programas de 4 años. Acceso al crédito privado con compromisos, de las Cajas de absorber fondos obtenidos del propio territorio.

– Traspasos de competencias de inversión en aquellos casos que la gestión no centralizada es más gestionable: vivienda, equipamiento escolar, equipamiento sanitario de primer nivel, equipamiento para la vejez e infancia, todo ello con traspaso del coste de los servicios o ayudas sectoriales:

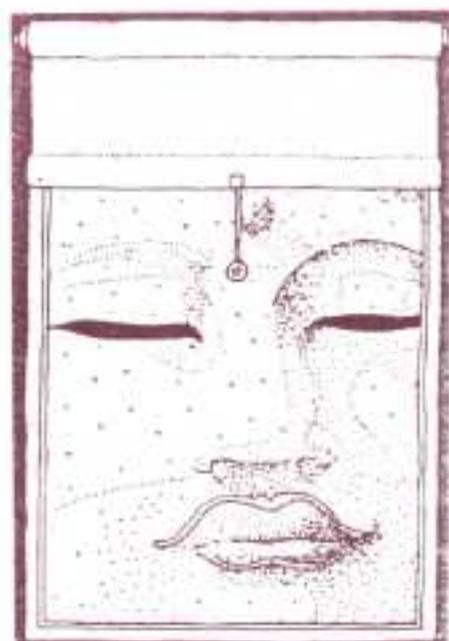
– Programas territoriales y funcionales de la inversión –con o sin traspaso– de competencias del Gobierno Central y de los organismos autonómicos cuando los posean.

– Cambio del sistema fiscal local. La suficiencia para poder obtener unos recursos de inversión de como mínimo 3.500 ptas. por habitante y año, y unos recursos de funcionamiento de traspaso mínimo 10.000 ptas. por habitante y años. El Gobierno Central debe dar más participación, pero estos fondos deben utilizarse para compensar *diferente capacidad fiscal intermunicipal*. Pero los recursos básicos para la gestión local deben obtenerse de una mayor carga local, en otras palabras, las ciudades grandes deben ser caras para vivir y su distribución debe ser progresiva. Ejemplo, tarifas de saneamiento en las tarifas del agua.

– Prioridad en inversión de suelo, saneamiento y equipamiento.

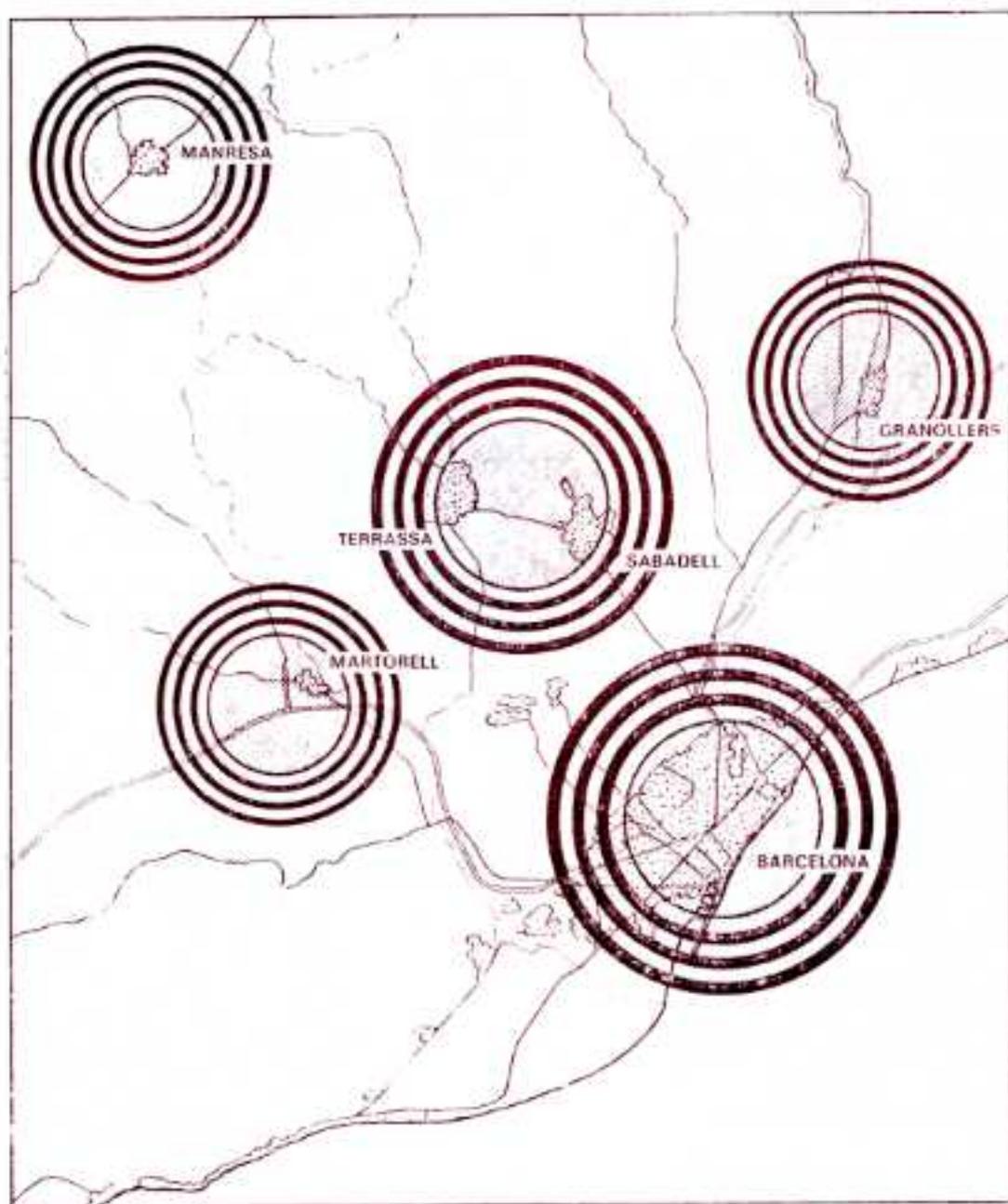
– Obtención de aprovechamientos medios y cesiones de suelo.

El planeamiento es una condición necesaria a esta actuación, pero no suficiente. Planeamiento con EEF, es decir, con colaboración de economistas. Pero también con reformas de la Ley de Régimen Local y de la financiación del Urbanismo.



**EL PROGRAMA DE PLANEAMIENTO URBANISTICO DE LA
GENERALITAT DE CATALUNYA**

Lluís Cantalops i Valeri



En el año 1979 la Dirección General de Urbanismo de la Generalitat a partir de una aportación del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 136 millones de pesetas, para subvenciones al planeamiento, elaboró un Programa con los objetivos de:

- Difundir el planeamiento en extensión, ya que actualmente sólo cubre una tercera parte del territorio.
- Superar la concentración de planeamiento en las zonas ya desarrolladas, y extenderlo a las áreas de previsible desarrollo como son las zonas de

montaña con atractivos turísticos de invierno.

— Adaptar el planeamiento a las prescripciones de la nueva Ley del Suelo y de sus Reglamentos, con el objeto de garantizar una más eficaz gestión urbanística.

— Mejorar la calidad técnica del planeamiento, tanto en lo que se refiere a la cuestión instrumental, como a los diversos aspectos de su contenido, diseño urbanístico, normativa, propuesta de gestión, etc.

Estos objetivos de carácter general, que por otra parte coinciden con los planteados por la Dirección General de Urbanismo del M.O.P.U., al estructurar la política de subvenciones al planeamiento para toda España, tiene en Catalunya una última finalidad: la de que en un plazo no superior a 5 años, la totalidad de los municipios dispongan de una figura de planeamiento superior, adecuada a su problemática urbanística y su capacidad de gestión.

Para fijar la figura adecuada de planeamiento superior para cada municipio, se propusieron una serie de criterios básicos, que tenían en cuenta el tipo de planeamiento general urbanístico vigente en cada municipio; su población actual, y la tasa de crecimiento según la Instrucción del M.O.P.U. correspondiente; el carácter del municipio en función del desarrollo turístico de Catalunya; la existencia de Urbanizaciones de segunda residencia, legalizadas o no, pero consolidadas; la existencia de instalaciones turísticas de invierno, o de proyectos solventes de creación de nuevas instalaciones; el impacto de obras de infraestructura previstas o de realización probable, que generen expectativas urbanísticas; la capacidad de gestión de las Corporaciones Locales, etc.

A partir de estos criterios se confeccionó una relación de todos los municipios de Catalunya, detallando el nivel mínimo de planeamiento general exigible para cada uno de ellos.

Para el primer Programa anual, se estableció una relación de prioridades, que comprendían las siguientes áreas:

— Los ejes urbanos industriales importantes: los contiguos a la carretera Nacional-II. Valle del Llobregat y del Alto Ter.

— El entorno de las capitales interiores: Lérida, Gerona, Manresa, etc.

— El área del Cam de Tarragona, que incluye las ciudades de Reus, Tarragona, Vall, y los núcleos turísticos de Salou, Cambrils, etc.

— Los municipios del litoral, y las zonas interiores con afectaciones importantes de urbanizaciones de segunda residencia.

— Los municipios del Pirineo y Pre-Pirineo (Alto Empordà, Garrotxa, Ripollés, Valles altos del Llobregat, etc.).

— Las zonas agrícolas importantes con conflictos de expansión urbana en sus alrededores (Delta del Ebro, Huerta de Lérida, etc.).

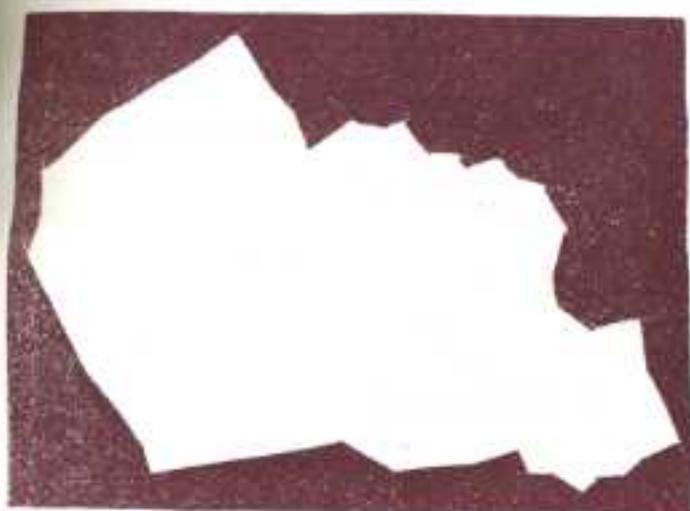
— Algunas actuaciones puntuales debidas a obras e implantaciones de especial impacto como Flix, Ascó, etc.

A partir de estas previsiones se confeccionó un Programa General que comprendía 386 municipios que sumados a los 35 que tienen ya adaptado el planeamiento a la nueva Ley del Suelo, suponía la posibilidad de regular la ordenación urbana del 60 por ciento del territorio de Catalunya, que incluye la totalidad de las áreas de conflictividad urbanística en sus diversos grados.

169 de estos municipios desarrollarían Planes Generales; 89 Normas Subsidiarias de Planeamiento y 128 Delimitaciones de Suelo Urbano.

El Programa de subvenciones se confeccionó con la perspectiva de que en la mayor parte de los casos la tarea de planeamiento podría extenderse en el siguiente ejercicio y la aportación de la Generalitat, será, en la mayor parte de los casos del 50 por ciento del importe del planeamiento. Solamente para los municipios de escasa capacidad económica, se prevén subvenciones del 90 por ciento del coste del planeamiento, como es el caso de todos los municipios que redactarán Delimitaciones de Suelo Urbano.

Independientemente de las subvenciones al Planeamiento, se ha previsto una reserva importante para la formación de las bases cartográficas, imprescindibles para su realización. La adopción de una política de extensión del Planeamiento que contemple masivamente la revisión de los Planes actual-



mente vigentes, era obligada en Catalunya, por la obsolescencia de la mayor parte de estos Planes y por la previsión desmesurada de potenciales de crecimiento en relación a la actual situación urbana y económica de los aprobados en los tiempos más recientes.

La adaptación o revisión de los Planes Generales aprobados con anterioridad al mes de mayo de 1975, o de los aprobados de acuerdo con las previsiones de la antigua Ley del Suelo de 1956, era obligada por imperativo legal, pero también por razones de la calidad intrínseca de este planeamiento.

Téngase en cuenta que con la excepción del Plan General Metropolitano de Barcelona que comprende los 27 municipios de la llamada Area Metropolitana de Barcelona, del Plan Comarcal de la Sub-comarca de Sabadell que abarca 8 municipios, del Plan General de Mataró, Lérida y La Seu d'Urgell, el resto de los municipios de Catalunya, de mayor conflictividad urbana, carecen de planeamiento adaptado a la nueva Ley, con solvencia suficiente para prever sin traumas el desarrollo urbano. Y que entre los Planes redactados al amparo de la antigua Ley del Suelo, solamente algunos casos, como el de Vic, ofrecen suficientes garantías técnicas para proceder a su simple adaptación con modificaciones.

En algunas áreas del territorio de Catalunya de gran conflictividad urbana como pueda ser la Zona del Campo de Tarragona, se dan situaciones de considerable irracionalidad en el planeamiento urbanístico vigente: por una parte ausencia del planeamiento general en ciudades de primera magnitud y de gran desarrollo urbano como es el caso de Reus, que hasta la década de 1920, fue la segunda ciudad de Catalunya; por otra parte, ciudades que deben regular su crecimiento con Planes Generales redactados hace más de 20 años, que en modo alguno previeron la explosión urbana de esta área, a partir de 1965; y en tercer lugar, una serie de Planes aprobados en los cinco últimos años, de acuerdo con los criterios de un avance de Planeamiento de la Zona redactado en 1972, que prevén una superficie de suelo calificado como urbano o urbanizable muy superior a las previsiones razonables de crecimiento hasta fin de siglo.

A título de ejemplo valga la consideración de que por medio de planes de esta naturaleza, algunas poblaciones, como Cambrils, que supera en la actualidad los 10.000 habitantes, podrían, con creces, multiplicar por cuarenta el número de sus habitantes, y, que en el conjunto de esta área, que en 1975 tenía una población de 240.000 habitantes, tendría cabida, de cumplirse estos planes, más de un millón y medio de habitantes.

Estas distintas situaciones ejemplificadas para la zona del Campo de Tarra-

gona, se repiten en otras áreas de Catalunya. De ahí que la campaña emprendida tenga además un carácter de urgencia para tratar de controlar lo antes posible las potenciales incongruencias que se derivarían del planeamiento legalmente vigente.

Paralelamente a la campaña de planeamiento se han programado una serie de estudios y trabajos de carácter general que, a falta de un Plan Director Territorial, se consideran instrumentos de soporte del planeamiento urbanístico municipal. Entre ellos conviene destacar:

— Un inventario del suelo industrial en Catalunya con detalle de la situación de facto, de la oferta real solvente y de la oferta potencial amparada por el planeamiento general o parcial aprobado. Este estudio, ya realizado, ha demostrado que el suelo industrial urbanizado y solvente en Catalunya es suficiente en cantidad, diversificación y localización para absorber la demanda de los próximos diez años, y que la implantación de industrias en suelos no urbanizables es una consecuencia de la indisciplina urbanística y no de la falta de suelo preparado.

— Una propuesta de tratamiento del problema de las urbanizaciones de segunda residencia en ciudad jardín. Tratamiento que contempla no solamente los aspectos jurídicos de la legalización de las situaciones irregulares, sino que aborda el tema en profundidad desde el ángulo del planeamiento físico pero también en sus aspectos económico y sociológico.

— Unas Normas Subsidiarias de planeamiento de carácter general que abordan la problemática del suelo no urbanizable, y tratan temas como el de la definición del núcleo de población, la localización de las granjas de ganado porcino, vacuno, etc., y los asentamientos del camping-caravanning, fenómeno reciente que precisa regulación urbanística.

— Un Manual de Formalización del Planeamiento, ya editado; que se ha publicado con la pretensión de sistematizar y racionalizar la redacción, tramitación y aprobación de los planes, por medio de una exposición ordenada, de acuerdo con los criterios del reglamento de planeamiento, del contenido de los mismos. Este Manual

se acompaña de unas fichas en las que deberán constar las características fundamentales para la comprensión y análisis del planeamiento.

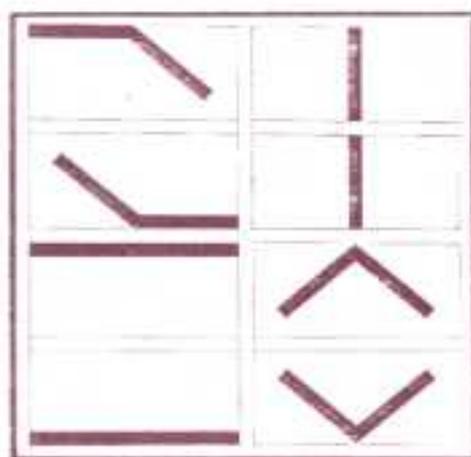
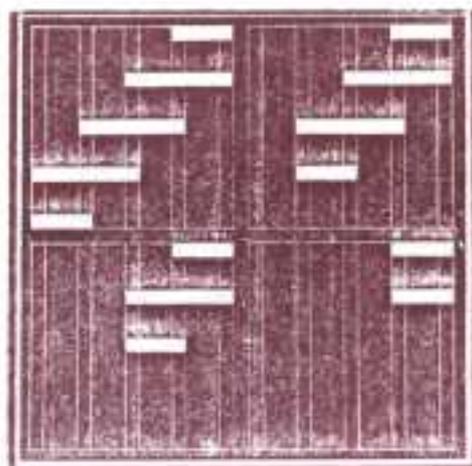
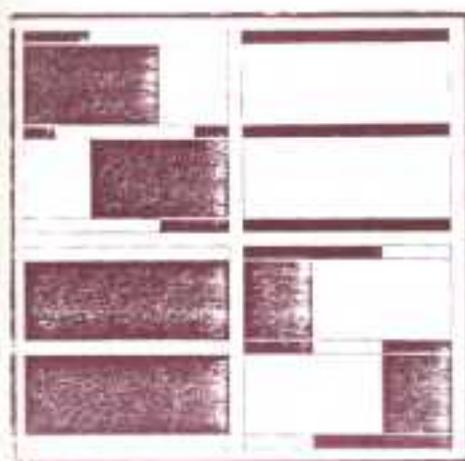
— Una serie de Manuales que contemplarán algunos aspectos metodológicos del planeamiento, como la planificación de los sistemas generales y locales de los equipamientos, las alternativas de análisis y tratamiento de las urbanizaciones en ciudad jardín, etc.

— Unas bases para la publicación de un Boletín Periódico de los Costes de Urbanización. Estas bases se han encargado al Instituto de la Edificación de Catalunya (ITEC) y serán un importante instrumento para valorar las obras de urbanización correctamente y fijar las garantías que deben ofrecer los promotores particulares.

CRITERIOS Y OBJETIVOS PARA LA REVISION DEL PLAN GENERAL DE MADRID

LA REVISION DEL PLAN GENERAL: NECESARIO Y URGENTE

Eduardo Mangada Samain



(*) Este artículo refleja la postura del autor, como gerente municipal de urbanismo. En la mesa redonda de clausura de las jornadas "Nuevas Tendencias en el Planeamiento", el 2 de julio de 1980. De entonces acá negociaciones y acuerdos suscritos entre los organismos y autores presentes en ese debate (Carlos Conde-Duque por COPLACO y César Cimadevilla por la Diputación de Madrid), han modificado la situación: el Plan General de Madrid, está en marcha. Pero creemos que ello no invalida sustancialmente el interés y los objetivos del artículo, sino que, al contrario, puede servir para divulgar, clarificar y conducir las posiciones en un tema tan crucial como éste.

Que la revisión del Plan General era necesaria y urgente es una conclusión que apareció con nitidez tras los primeros meses de gestión.

El planeamiento vigente se ha mostrado como una barrera infranqueable para abordar una nueva política urbanística, un soporte inadecuado y estrecho para permitir plasmar nuestra voluntad política de resolver los problemas. Confiábamos en la capacidad de una nueva gestión, distinta. Esta se ha hecho y ha dado ya sus frutos. No obstante, encuentra en demasiadas ocasiones ese "techo" del planeamiento

vigente, concebido con otros criterios y que favorece intereses distintos de los de la mayoría de los ciudadanos que pretendemos defender.

El planeamiento vigente está formado por una maraña de planes superpuestos, muchos de dudosa legalidad. Es preciso también clarificar esta situación de derecho. No podemos entrar en un interminable y trabajoso proceso de modificación o anulación de cada uno de esos planes.

Las modificaciones se encuentran con la barrera de los excesivos derechos otorgados por el Plan General que

impiden la reducción de densidades y la obtención de suelos para equipamientos, ambos objetivos cruciales hoy en tantas zonas de Madrid. Las modificaciones necesarias podrían dar lugar a unas indemnizaciones que no puede ni debe afrontarse.

Las anulaciones son también tramitaciones complejas e inciertas. En último término su aprobación corresponde a COPLACO cuya tutela y acción limitadora a nuestra gestión se constata aquí también. Comprobar la existencia de irregularidades en los planes nos ha permitido en numerosas ocasiones negociar con la iniciativa privada con más fuerza. Así se han conseguido mejoras significativas en algunos casos. No obstante, este proceso negociador, palmo a palmo, aún imprescindible supone un gran esfuerzo y ofrece resultados limitados, la carga del planeamiento heredado es muy fuerte.

Los mecanismos de gestión previstos en el Plan General vigente son insuficientes. No están las cosas concebidas para facilitarlas, no se concibió ese Plan desde esa perspectiva. No se pueden lograr las cesiones de suelo que hoy son necesarias y que marca la Ley.

Por eso, la necesidad de la Revisión, se ha visto reforzada en estos meses.

Aparece hoy como imprescindible para conseguir:

- a) Clarificar la situación de derecho.
- b) Evitar que los efectos nocivos del planeamiento vigente sigan produciéndose.
- c) Introducir nuevos mecanismos de gestión, contemplados en la Ley del Suelo, que la hagan viable.
- d) Redefinir los derechos otorgados por el planeamiento de forma equitativa.

Esta necesidad, se ha hecho explícita por el Equipo desde una perspectiva técnica de conjunto. *Aparece imprescindible, también, concebir y elaborar un nuevo Plan de forma distinta: desde abajo, desde los problemas, desde y para la gestión.* Esto no ha sido usual hasta ahora en un planeamiento que constituía, de hecho, una legitimación de la apropiación por los propietarios de suelo de los beneficios de la construcción de la ciudad.

La necesidad de la Revisión del Plan General ha surgido sobre todo, desde las Juntas de Distrito. Cuando queremos abordar los problemas que se presentan, cuando concebimos soluciones para resolverlos, éstas chocan con el planeamiento. ¿Qué otra cosa ha ocurrido en sitios como en Moratalaz y en otras barriadas cuando se llega a la conclusión de que no se debería construir una vivienda más? Pasa lo mismo en todos los sitios donde el planeamiento permite que se construyan más viviendas, aún cuando se han superado ya las densidades y aprovechamientos aceptables e incluso los topes del Plan General. Y cuando a su vez, no queda otro suelo para los equipamientos, cuya necesidad es tan acuciante, que esos solares aún edificables.

Cuando estamos empezando a aplicar una decidida política de disuación del transporte privado en el Centro, la amenaza de la Red Arterial prevista, aparece en toda su magnitud. Todos los Equipos de PAI lo han constatado en sus Estudios. Se refuerza la accesibilidad a cualquier coste, rasgando el tejido urbano existente y potenciando mayor renovación y densificación. En distritos como Tetuán se ven las diferencias entre tramos ya realizados y no realizados de la Red Arterial. Sólo allí donde no se ha consumado la amenaza, el tejido y, no lo olvidemos, la población que allí vive, se ha podido mantener.

La destrucción del patrimonio edificado es generalizada aunque afecta particularmente a los distritos centrales. Aún las medidas de salvaguardia de la ciudad que ya hemos emprendido, incluido el Plan Especial, están condicionadas en su capacidad protectora por los incentivos de mayor volumen y/o cambio de uso ofrecidos por el Plan General.

Y no es por tanto lo más grave lo ya hecho, que hay que asumir como pesada herencia pasada. Lo terrible hoy para nosotros es a dónde nos lleva el planeamiento vigente: el potencial de lo que aún queda por hacer. El rechazo pues de ese planeamiento es por tanto cualitativo, por sus resultados, que ya son conocidos.

UN NUEVO PLAN DE URBANISMO

La Revisión es sin duda necesaria y urgente, pero: *¿Qué es y qué significa esta Revisión?*

Los gravísimos problemas que nos acosan día a día y las posibles soluciones que entrevemos: *¿Qué es lo que ponen de manifiesto?*

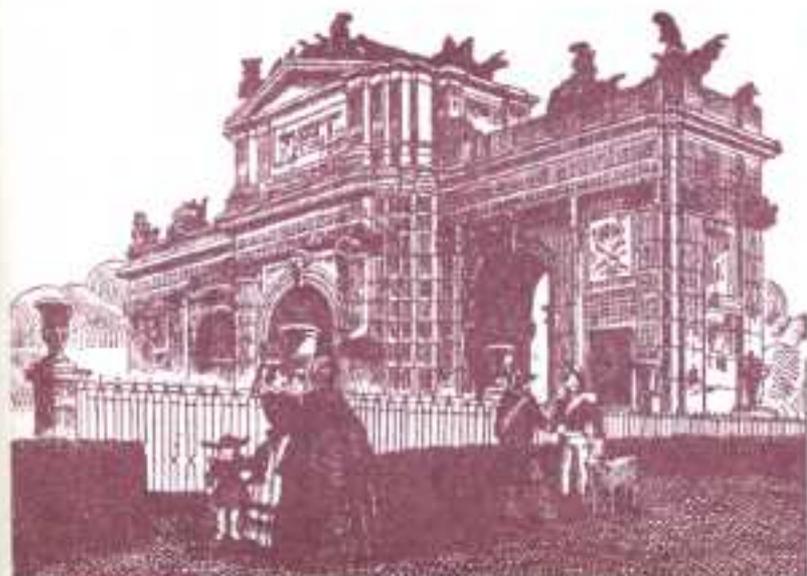
La Revisión del Plan General es la forma legal de dotar a Madrid de un nuevo Plan de Urbanismo. Es la única forma de sentar nuevas "reglas de juego" para una actuación privada que mayoritariamente hace la ciudad y unas bases para garantizar el protagonismo público del Ayuntamiento, en la dirección del proceso, con una mayor intervención directa: hay operaciones urbanas que sólo podrá hacer el Ayuntamiento. Para ello necesitaremos suelo público, no sólo para vías, equipamiento y zonas verdes sino también para vivienda, si queremos luchar contra la segregación social y la expulsión de las capas populares de las áreas centrales y, en último término, del municipio de Madrid. Para lograrlo no podemos confiar tan sólo en la expropiación para la que siempre carecemos de recursos suficientes. Este suelo necesario hay que obtenerlo a partir del planeamiento y de su ejecución incluso en las áreas consolidadas, donde es más difícil. Allí donde sea posible una ulterior edificación, ésta habrá de verse compensada con la obtención de mayor suelo público.

Sólo esa contrapartida puede justificar que el plan conceda un incremento de edificación sobre la ya existente. Este tiene que constituir hoy un criterio fundamental.

Lo que hoy consideramos como problemas más acuciantes y las soluciones que apuntamos, significan un cambio drástico de las "reglas del juego": Constituye, y esto lo tenemos que tener claro, una política de izquierdas. Significa en definitiva, un intento de reapropiación de la ciudad para sus ciudadanos practicando una decidida política redistributiva, a partir de una apropiación pública de los beneficios de hacer ciudad, de las plusvalías generadas por el proceso urbano para reasignar esos beneficios en favor de los ciudadanos. En el actual marco legislativo, los objetivos de esa política no podrán cumplirse en un cien por cien. Alcanzar una distribución a favor del Ayuntamiento como reasignador de éstas si constituye su principal finalidad. Esta política exige, en primer lugar, un nuevo Plan de Urbanismo para la ciudad, un nuevo soporte de planeamiento. El Plan no será suficiente pero sí es imprescindible. Harán también falta recursos y una eficaz gestión; las bases para obtener esos recursos y para poder desarrollar esa gestión han de estar ya contenidos en el Plan.

Aplicar esta política va a ser conflictivo. Lo será con los operadores que hacen la ciudad y con los propietarios de suelo y lo será y ya hay síntomas de ello, con COPLACO, como órgano de tutela y control específico de la Administración Central a la acción de los Ayuntamientos. Interesa recordar cuáles son esos síntomas que refuerzan lo que hoy es la gran conclusión, que estos meses de debate sobre la Revisión han puesto ya de manifiesto: *la necesidad del protagonismo del Ayuntamiento de Madrid en la Revisión. Sólo será posible este protagonismo con una decidida voluntad política de lograrlo. Sólo se conseguirá esa inversión de la política urbana con un fuerte explícito respaldo popular. Sólo será posible ese respaldo popular si la Revisión del Plan recoge y da cauce a las demandas sentidas y recurrentemente exigidas por los ciudadanos.*

Los síntomas del conflicto no se han hecho esperar, las medidas adoptadas



ya en línea con la política municipal han suscitado el rechazo de los operadores económicos y de COPLACO. Constituye un ejemplo paradigmático la solicitud de suspensión transitoria del planeamiento de las áreas industriales, con el debate interno que suscitó en el seno del propio Ayuntamiento. Este caso demuestra rotundamente el conflicto de intereses, desmonta la falaz afirmación que todos los partidos pretenden un urbanismo progresista, el "único que se puede hacer" más allá de retóricas declaraciones. Otro caso reciente es el de las "colonias de hotelitos", tema ya viejo en Madrid, una vez más parado por COPLACO con demagógicos subterfugios participativos, o el caso de Moratalaz que claramente pone de manifiesto la actitud de COPLACO ante los reales problemas del Ayuntamiento.

En definitiva, se ha constatado el conflicto político que encierra el que el Ayuntamiento, especialmente el de Madrid, pretenda abordar la elaboración de su nuevo plan de urbanismo. Está claro para todos, incluida la Administración Central, que el Plan va a ser distinto. Ello, que desde aquí se ve como imprescindible, es precisamente lo que le hace "peligroso". Esas posiciones se engloban dentro de una discusión que bajo supuestas premisas técnicas encierran un contenido fundamentalmente político, como en definitiva ocurre con un Plan General.

El mismo anuncio de la intención del Ayuntamiento de abordar la definición de lo que debería ser la Revisión, con el encargo del Documento sobre criterios y objetivos, ha desencadenado una nueva dinámica respecto a la Revisión. COPLACO se ha visto obligada a acelerar definiciones que estaban postergadas, de forzar consiguientemente sus ritmos. Madrid municipio, se convierte de hecho en el objeto máximo de su atención, aunque se englobe en planteamientos genéricos de ámbito metropolitano. Pese a su supuesta prioridad en el conjunto, Madrid es quien plantea mayor conflicto político. De ahí su importancia y el convertirse en piedra de toque de toda la operación de Revisión.

La Revisión del Plan de Madrid se ha dicho que es necesaria desde hace 10 años. Ha faltado sin embargo voluntad política para abordarla. Además, se ha

planteado como un "imposible" racional, jerárquicamente supeditado a decisiones de política territorial en el ámbito del Estado hoy imposibles de adoptar por parte de un gobierno que rechaza la planificación.

Cierto es que Madrid forma parte del Area Metropolitana, que constituye la capital del Estado, y que su futuro, como su origen en tanto única gran aglomeración urbana en la Región Central depende de la evolución de un desequilibrado sistema de ciudades en el ámbito del Estado. Pero estas consideraciones no pueden hoy constituir ni el único, ni el criterio prioritario para abordar el Plan. Incluso el dimensionado del Plan, en definitiva, el si Madrid debe o no "crecer" ha de aproximarse desde abajo, en función de la capacidad de "ofrecer ciudad", no tanto a partir de una teórica demanda de un marco que aún siendo necesariamente de incertidumbre, a corto plazo puede estimarse como fijo a partir de las tendencias. Estas mues-



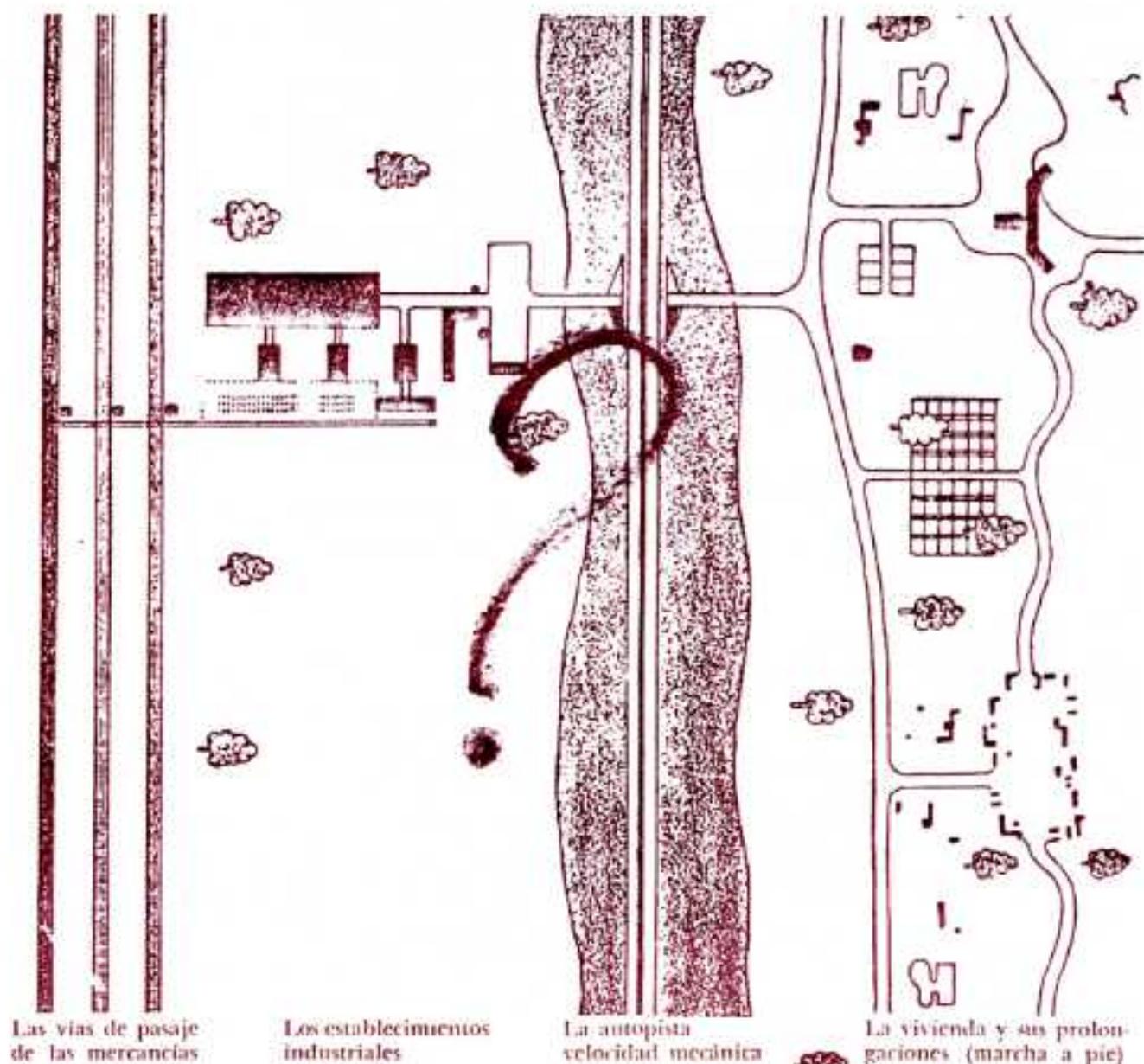
tran el estancamiento de población en el municipio de Madrid y una reducción de la tasa de crecimiento del Area Metropolitana contra cuyo gigantismo ha de intentarse luchar desde las correspondientes políticas urbanas de los Ayuntamientos.

NUESTRA POLITICA URBANA: OBJETIVO Y CRITERIOS

Es a los Ayuntamientos a quienes corresponde fijar su política urbana. A partir de esta definición, en el marco metropolitano habrá que contrastar, negociar y compatibilizar estas propuestas. En eso reside la diferencia de no estar aislados en el territorio, de formar parte de un Area Metropoli-

tana. *Los Ayuntamientos no pueden aceptar ningún "árbitro" ni ningún tutelaje de la Administración Central: En virtud de la Constitución han de ser soberanos en la definición de su política urbana.*

Por tanto, la cuestión prioritaria hoy, una vez constatada la necesidad de la Revisión y asumida la responsabilidad municipal es definir explícitamente la política urbanística del Ayuntamiento y en consecuencia concretar el carácter y contenido de ese nuevo Plan necesario. Para ello contamos con la aportación del Equipo contratado y la documentación técnica elaborada en COPLACO. Nuestra tarea es, en primer lugar debatirlo y en última instancia decidir y actuar.



Unos breves apuntes de cuál es esa política y como puede concebirse ese Plan son necesarios.

Los objetivos de política urbana son claros. En primer lugar, y como eje central, *la recuperación pública de las plusvalías generadas por el desarrollo y transformación urbana, sobre la base del planeamiento. Este objetivo central exige hoy la recuperación social de la ciudad, centrarse en la ciudad existente y sus problemas y aplicar una política de control del crecimiento.*

En concreto ello exige:

1. Luchar contra la segregación social de la ciudad.

2. Impedir la expulsión de las capas populares de las áreas centrales y del municipio de Madrid, confirmando el carácter popular de los barrios que secularmente lo han sido.

3. Proteger un patrimonio edificado cuya destrucción prematura e indiscriminada constituye un despilfarro social y atentado cultural.

4. Proteger el empleo industrial en el municipio de Madrid.

5. Frenar la terciarización del Centro y su exclusiva utilización para edificar viviendas de lujo.

6. Reequipar las áreas consolidadas, con preferencia los barrios periféricos, hoy claramente discriminados de los servicios urbanos.

7. Limitar el acceso a las áreas centrales del coche privado en una contundente política de transporte público, disuadiendo el transporte privado.

8. Defender, proteger y conservar los grandes espacios abiertos del municipio, profundizando en una contundente política de recuperación ecológica.

9. Mejorar la calidad ambiental del espacio urbano desarrollando todo tipo de medidas anticontaminantes y favoreciendo e impulsando iniciativas de revalorización de la imagen de la ciudad.

10. Reequipar la ciudad con instalaciones singulares de nivel metropolitano localizadas en lugares con máxima accesibilidad en transporte público.

11. Reordenar la ciudad a partir de sus "trozos", integrando estos no a través de grandes canales de tráfico, sino a través de transporte público, mayor densidad viaria y recorridos peatonales estructurados por equipamientos.

Como *objetivos instrumentales* cabe destacar entonces:

a) Limitar la nueva edificación en las áreas consolidadas, salvo operaciones públicas que garanticen el realojamiento de la población o con operaciones que garanticen la obtención de suelos públicos para reequipar esas zonas. Recortar pues los incentivos a la renovación, por incremento de volumen o cambio de uso.

b) Preservar todos los espacios públicos existentes.

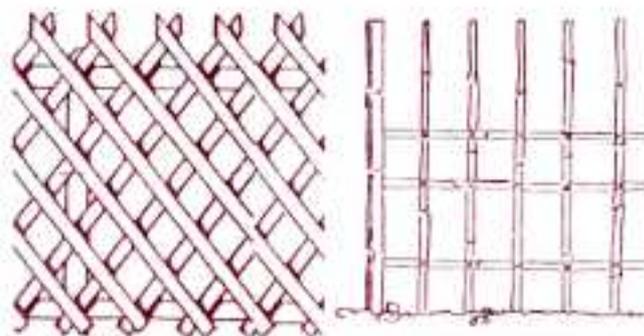
c) Mantener todos los usos colectivos y garantizar la permanencia del dominio público de suelos y edificios.

d) Permitir el crecimiento adicional de la ciudad en sus bordes aún vacantes, sólo en la medida que permitan completar y reequilibrar las zonas hoy ocupadas y deficitarias.

Estos objetivos de política urbana pasarían a ser los del nuevo Plan. Los criterios con los que abordar éste se deducen de la necesidad de su instrumentación:

A) Hacer el Plan desde los problemas, desde y para la gestión urbanística, y con la participación articulada de los ciudadanos.

B) Intervenir con el planeamiento el mercado del suelo para captar las plus-



vallas que genere, a través de la aplicación generalizada de los mecanismos de reparto previstos en la Ley del Suelo.

C) Introducir en el Plan los mecanismos necesarios para la aplicación automática de ese reparto, obteniendo los suelos públicos necesarios en el propio proceso de construir ciudad sin tener que recurrir siempre a la expropiación.

D) Igualar en todo caso los derechos de los no expropiados a los expropiados para que se garantice la no discriminación de éstos en los derechos concedidos por el planeamiento. La expropiación ha de consistir en un sistema de actuación más, normal y no penalizador, salvo que sea específicamente esto, en los casos de compromisos no cumplidos por la iniciativa privada.

E) Garantizar el protagonismo de la intervención pública directa, calificando suelo para promocionar viviendas de promoción directa, para efectuar convenios con la iniciativa privada para las de protección oficial, en áreas definidas por el planeamiento en todo el municipio, siendo operaciones preferentemente de reducido tamaño de relleno o de consolidación de las tramas existentes.

F) Entender la recuperación social de la ciudad, como "recuperación activa" en la que, si bien se pretende una protección generalizada del patrimonio,

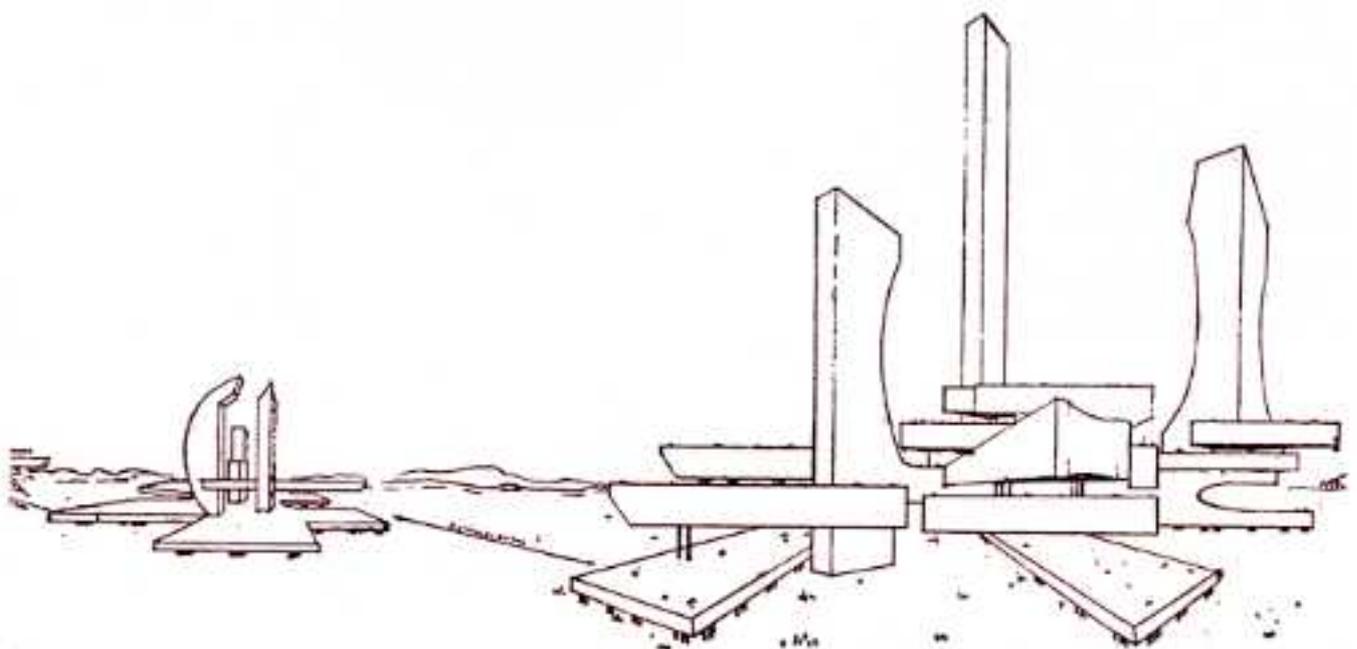
se fomente la transformación de la ciudad para su adecuación a nuevas necesidades allí donde se requiera, a través de operaciones controladas por la iniciativa municipal de reequipamiento y/o de vivienda.

G) Revisar radicalmente el concepto de la Red Arterial prevista, eliminando muchos tramos de ésta, suprimiendo las grandes vías transversales complementando sólo aquellos tramos que impliquen una mejora muy sustancial de las grandes vías existentes y partiendo siempre del criterio de mayor densidad de malla, frente a los grandes canales especializados.

H) Formular una política decidida de transporte público, reforzando la red ferroviaria y la de metro y estableciendo vías preferenciales o de uso exclusivo para autobuses.

I) Establecer una política de equipamiento con instalaciones multi-uso que se conciban además para recalificar cualitativamente las tramas existentes y no sólo cubrir un déficit cuantitativo.

Estos objetivos y criterios exigen que el Plan se haga de forma distinta a lo que hasta ahora ha sido usual, de acuerdo con el primer criterio: desde los problemas. Los Estudios de PAI ofrecen una base inapreciable que el Ayuntamiento ha empezado a usar en su gestión. Ahora ya con criterios comunes y una vez explícitos los



objetivos de política urbana, han de integrarse y compatibilizarse las propuestas comunes a varios ámbitos de PAI. *El Plan ha de hacerse desde los "trozos" pero ha de hacerse y tramitarse de golpe, como plasmación de una política urbana.*

Para el ámbito metropolitano, en reuniones con los Ayuntamientos del Área se negociarán posiciones comunes y sobre esta base se demandará a la Administración Central las inversiones públicas que se requieran.

Si COPLACO llegase a funcionar como coordinador e interlocutor único de la Administración Central el proceso se facilitaría. Hasta ahora esa tarea no la ha cumplido. El cumplimiento de esta tarea junto con el trasvase de recursos económicos y técnicos sería el único camino que la legitimaría funcionalmente.

Resta hacer una última puntualización. Aún planteada la revisión del Plan General de la forma en que se ha hecho, no puede concebirse como panacea que resuelva todos los problemas. Ya dijimos que requiere recursos y capacidad de gestión, pero ante todo, requiere su aprobación para su posterior aplicación. La batalla no va a ser fácil, los síntomas son evidentes. *El propio contenido de la revisión será lo que la voluntad política del Ayuntamiento y el respaldo popular constgan que sea.*

El imprescindible protagonismo municipal implica además plasmar la voluntad política de acometer la revisión en decisiones y medidas concretas tanto técnico organizativas como de habilitación de recursos y de articulación de la necesaria campaña de información pública que dé pie a una intensa participación ciudadana.

Estas decisiones y medidas que el Ayuntamiento habrá de adoptar, requieren un amplio debate.



CUADERNOS DE ORDENACION
DEL TERRITORIO

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Deseo una suscripción a CUADERNOS DE ORDENACION TERRITORIAL que
pagaré:

- Contra reembolso les envío el importe (giro, cheque, o transferencia).
 Deseo domiciliar los pagos en el Banco (cumplimiento el boletín adjunto).

TARIFAS 8 NUMEROS

PTAS.

España 0.000
Europa 0.000 *
Resto mundo 0.000 *

*Correo aéreo

Don Edad
Profesión
Domicilio
Población D.P.
Provincia

DOBLESE

BANCO O CAJA DE AHORROS N.º cuenta
Domicilio de la sucursal Sucursal
Población
Titular de la cuenta

IMPORTANTE
SOLO ENTIDADES
BANCARIAS O DE
AHORRO
DOMICILIADAS EN
ESPAÑA

Ruego a ustedes se sirvan tomar nota de que, hasta nuevo aviso, deberán adeudar en mi
cuenta con esa entidad los recibos que a mi nombre les sean presentados para su cobro por la
FUNDACION FUNDICOT a cuenta de CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRI-
TORIO

Les saluda atentamente
(FIRMA)

Fdo.: D.
Domicilio
Población

CUADERNOS DE ORDENACION
DEL TERRITORIO

BOLETIN DE SUSCRIPCION

Deseo una suscripción a CUADERNOS DE ORDENACION TERRITORIAL que
pagaré:

- Contra reembolso les envío el importe (giro, cheque, o transferencia).
 Deseo domiciliar los pagos en el Banco (cumplimiento el boletín adjunto).

TARIFAS 8 NUMEROS

PTAS.

España 0.000
Europa 0.000 *
Resto mundo 0.000 *

*Correo aéreo

Don Edad
Profesión
Domicilio
Población D.P.
Provincia

DOBLESE

BANCO O CAJA DE AHORROS N.º cuenta
Domicilio de la sucursal Sucursal
Población
Titular de la cuenta

IMPORTANTE
SOLO ENTIDADES
BANCARIAS O DE
AHORRO
DOMICILIADAS EN
ESPAÑA

Ruego a ustedes se sirvan tomar nota de que, hasta nuevo aviso, deberán adeudar en mi
cuenta con esa entidad los recibos que a mi nombre les sean presentados para su cobro por la
FUNDACION FUNDICOT a cuenta de CUADERNOS DE ORDENACION DEL TERRI-
TORIO

Les saluda atentamente
(FIRMA)

Fdo.: D.
Domicilio
Población

FUNDICOT
SUSCRIPCIONES CUADERNOS DE
ORDENACION DEL TERRITORIO
Apartado Correos 8324
MADRID

FUNDICOT
SUSCRIPCIONES CUADERNOS DE
ORDENACION DEL TERRITORIO
Apartado Correos 8324
MADRID

IMPORTANTE

Doble las dos partes principales por el centro, dejando visible nuestra dirección y unidas con autoadhesivo o similar. Franquee con tarifa de carta.

IMPORTANTE

Doble las dos partes principales por el centro, dejando visible nuestra dirección y unidas con autoadhesivo o similar. Franquee con tarifa de carta.



de ancho de mediana y de buena proporción es de seiscientos pies de largo y quatrocientos de ancho

114 De la plaza salgan quatro calles principales vna por medio de cada costado de la plaza y dos calles por cada esquina de la plaza las quatro esquinas de la plaza mireen a los quatro vientos principales porque desta manera saliendo las calles de la plaza no estaran expuestas a los quatro vientos principales que seria de mucho ynconuiniente

115 Toda la plaza a la redonda y las quatro calles principales que dellas salen tengan portales porque son de mucha comodidad para los trahantes que aqui suelen concurrir las ocho calles que salen de la plaza por las quatro esquinas salgan libres a la plaza sin encontrarse con los portales retrayendolos de manera que hagan lazera derecha con la calle y plaza

116 Las calles en lugares frios sean anchas y en los calientes sean angostas pero para defensa adonde hay caballos son mejores anchas

NUEVAS
TENDENCIAS del
PLANEAMIENTO